



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

DOCUMENTOS
DOCUMENTOS

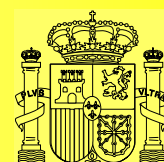
1

9

DE SEGURIDAD Y DEFENSA

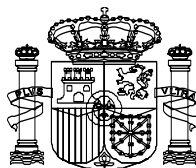


POSIBLES ESCENARIOS DE ACTUACIÓN
DE LOS **BATTLEGROUPS**
DE LA UNIÓN EUROPEA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL

***POSIBLES ESCENARIOS DE ACTUACIÓN
DE LOS BATTLEGROUPS
DE LA UNIÓN EUROPEA***

Abril de 2007**MINISTERIO DE DEFENSA**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	0
Por <i>José Luís Barrón Rodríguez</i>	
CONCEPTO DE RESPUESTA RÁPIDA EN LA UNIÓN EUROPEA DEL OBJETIVO GLOBAL DE HELSINKI A LOS BATTLEGROUPS.....	0
Por <i>Prudencio Horche Moreno</i>	
RAZONES Y MODELOS DE CONTRIBUCIÓN A LA INICIATIVA BA TTLEGROUPS. LA APORTACIÓN ESPAÑOLA.....	00
Por <i>Amable Sarto Ferreruela</i>	
LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL, ESCENARIOS Y POSIBLES ÁREAS DE ACTUACIÓN DE LOS BATTLEGROUPS.....	00
Por <i>Félix Arteaga Martín</i>	
LA TOMA DE DECISIONES Y LA RESPUESTA RÁPIDA EN LA UNIÓN EUROPEA.....	00
Por <i>Juan Antonio Moliner González</i>	
CUESTIONES EN TRONO A LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA OTAN Y LA UNIÓN EUROPEA: LAS FUERZAS DE REACCIÓN RÁPIDA.....	00
Por <i>Romualdo Bermejo García</i>	
CONCLUSIONES.....	00
Por <i>José Luís Barrón Rodríguez</i>	
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO.....	00

INTRODUCCIÓN

Al abordar cualquier aspecto de la Unión Europea conviene tener en cuenta que han hecho falta 50 años para llegar al estado actual y que, si se analiza cada uno de los sectores de su actividad, encontraremos que los progresos son más evidentes en unos que en otros y que el camino ha estado regado de problemas que han abortado muchas de las iniciativas de los países miembros y de sus Instituciones.

El trabajo de muchos gobiernos y de los propios órganos de la Unión Europea no ha sido fácil y podemos constatar que la mayor parte de los éxitos se deben a la constancia y el empeño puestos a contribución. No se puede achacar a la suerte ninguno de ellos pero sí se puede estimar que algunas veces hay cuestiones que debido a la coyuntura del momento, convergencia de intereses puntuales u otros factores, han permitido encontrar el punto de equilibrio necesario para lograr el acuerdo mientras, en otras, pequeñas diferencias han arruinado proyectos sólidos y que podían figurar en el mismo capítulo de todo lo alcanzado.

En lo que se refiere a defensa, las cosas no son diferentes sino que, probablemente, hayan empezado con mayores reticencias y, desde luego, mucho más tarde que los aspectos económicos o políticos por poner sólo un ejemplo. El hecho de que en el espacio europeo hayan tenido lugar las dos últimas guerras mundiales y la fractura producida entre los Estados miembros tampoco han sido el mejor caldo de cultivo para favorecer una política común como se percibe actualmente.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es que, mientras en política y economía con todas las derivadas de cada caso, había mucho por hacer, Europa tenía casi totalmente asegurada su defensa con el paraguas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Hizo falta que cayese el muro de Berlín y que la OTAN comenzara a vislumbrar otras misiones y escenarios estratégicos para que el Viejo Continente tomase conciencia de que

los antiguos presupuestos de su política común necesitaban una drástica revisión.

Quizás hay otro hecho importante en la historia reciente europea que no ha tenido el mismo eco que la reunificación alemana pero que puso de manifiesto la fragilidad de los mecanismos de gestión de crisis y que, al final puso en evidencia la necesidad, ahora más acusada, de contar con políticas e instrumentos de defensa acordes con los nuevos conflictos y situaciones bélicas o en gestación y ese hecho está representado por la guerra en la antigua Yugoslavia. En un conflicto desarrollado en territorio europeo, sin agresión directa del exterior, tuvieron que ser Estados Unidos los que tomaran la iniciativa para escarmiento de los europeos y sus Estados.

No vamos a reproducir aquí todos los pasos dados para acercar a una sola Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) la necesidad de contar con un entendimiento común y, después, proporcionarle los instrumentos necesarios para traducir en hechos la voluntad comunitaria. A lo largo del Documento que sigue se profundiza sobradamente en los aspectos relevantes de esta parte de la construcción europea.

El trabajo sobre los posibles escenarios de actuación de los battlegroups ha tratado de recoger la trayectoria de su creación, las aportaciones de los diferentes Estados, los escenarios posibles, la toma de decisiones para su empleo y unas consideraciones sobre la seguridad y defensa en la OTAN y en la Unión Europea y sus mecanismos de respuesta, traducidos en las Fuerzas de Reacción Rápida (FRR).

Es posible que pueda pensarse que lo que se ha hecho no es mucho o que todavía quede mucho camino por recorrer para alcanzar los objetivos. No es esa la idea de quienes hemos participado en este Documento: se ha hecho mucho, se ha recorrido una parte del camino muy importante y, también, queda la evidencia de que todavía estamos lejos de alcanzar aquello que nos dejaría satisfechos.

En cualquier caso, parece necesario no avanzar deprisa sino de manera firme. Tampoco olvidar que lo recorrido hasta ahora también ha tenido su parte de errores o lagunas que han puesto de manifiesto carencias o fallos de aspectos esenciales o menos trascendentales pero que se considera necesario abordar para que sean mejorados y se adapten a la consecución de los objetivos. El necesario respaldo de Naciones Unidas, plazos de intervención, planeamiento, financiación y una adecuada y fecunda relación político-militar en los órganos de decisión pueden considerarse como aspectos en los que es necesario profundizar para mejorar todo el proceso que lleva al empleo rápido y eficaz de esta herramienta.

Intentar definir de una manera muy estricta los escenarios de actuación de los battlegroups podría llevarnos, por una parte a un excesivo dogmatismo y una reducción de posibilidades no deseada, y por otra, a abrir un abanico interminable en la consideración de excesivas hipótesis en la búsqueda de que no quede descartada ninguna opción.

Es cierto que el marco inicial de referencia viene dado por las misiones Petersberg, pero quizás hay que llegar a la definición del Objetivo Global 2010 para tener una definición más concreta. La propuesta y posterior aprobación de constitución de los battlegroups vino, en cierto modo, a cerrar el círculo entre las misiones a realizar y el instrumento para llevarlas a cabo.

Dentro de la parte específica del Documento dedicada a la consideración de los posibles escenarios se trata este asunto con mayor amplitud y detalle y a ella se remite para su consideración. Hay un aspecto dentro de este capítulo que puede ser sugerente en cuanto en él también se analizan aquellos que no deberían ser considerados por diferentes circunstancias y que ofrece otro punto de vista en la reflexión que se ha llevado a cabo.

A pesar de la escasa experiencia europea en el empleo de los battlegroups como verdaderos instrumentos de su política de defensa común, es incuestionable que no se trata de una verdadera revolución en cuanto a unidad militar ya que con pequeñas diferencias es el mismo concepto diseñado y

operado en diferentes teatros de operaciones por diferentes organizaciones, ya sean los Estados, la OTAN, Naciones Unidas o una coalición. Así, algunos aspectos que podrían ser preocupantes en un principio, como es el caso de la multinacionalidad, podemos establecer que no representan una dificultad añadida en cuanto muchas unidades de Fuerzas Armadas europeas han superado ampliamente lo que hace años era una seria barrera para misiones combinadas.

Es probable que, aunque la operación Artemis sea un referente obligado, las futuras ocasiones de empleo pongan a prueba, mucho más que la capacidad de los battlegroups, la de la propia Unión Europea en la decisión de su empleo, en la de la oportunidad y los problemas de los Estados miembros en cuanto a sus propias reservas sobre éstos y otros aspectos.

Otra parte del Documento analiza la contribución de los distintos Estados miembros y la motivación que ha llevado a cada uno de ellos a establecer el modelo de participación en el proyecto común. Está claro que tampoco en la economía todos los Estados actúan o cotizan de la misma manera y no se puede ser más exigente en el ámbito de la defensa.

La experiencia que representa la disponibilidad temporal de seis meses de los battlegroups, para muchos países significa una oportunidad única de que sus Fuerzas Armadas tengan la posibilidad de compartir con las de otro Estado, doctrina, operaciones, inteligencia, logística y un sinfín de conocimientos, fundamentalmente para aquellos que acaban de incorporarse a la Unión. El valor para algunas Fuerzas Armadas es incalculable en tanto en cuanto que tienen limitada la participación en FRR de la OTAN a que su aportación mínima sea de un batallón. En otro orden, esta experiencia también es de gran valor para el conocimiento de las estructuras permanentes de análisis y decisión en el seno del Comité Militar y en el Estado Mayor Militar.

En este capítulo se incluye también una valoración sobre la contribución española, concretamente la del primer semestre del año 2006 y las perspectivas más inmediatas tanto para la ya concertada en el año 2008 con

un avance significativo al actuar como nación-marco, como la prevista, con liderazgo italiano en 2009.

Es evidente que una intervención oportuna y rápida puede contribuir decisivamente a evitar o limitar el alcance de una crisis o de un conflicto y esa intervención está íntimamente ligada al proceso de decisión que la posibilita, además de la disponibilidad de fuerzas y los medios de transporte. Los procesos ligados a la gestión de crisis, decisión y financiación de las operaciones junto algunas consideraciones sobre lecciones aprendidas ocupan otro de los capítulos de este Documento.

No puede dejar de considerarse la importancia que tiene en este mundo global y en la Unión Europea la presión mediática y su primera derivada constituida por la opinión pública. La segunda derivada es que la política ejerce un control de las operaciones desde su origen hasta la clausura sin dejar de lado ni la decisión ni la vigilancia sobre su desarrollo.

Como el instrumento empleado tiene naturaleza militar, aunque sea al servicio del dictado político hay que tener en cuenta la necesidad de combinar el conocimiento del arte de cada uno de ellos para que esta necesaria simbiosis proporcione los mejores resultados en cuanto a la consecución de los objetivos, incluyendo la satisfacción de esa opinión pública y la parte en que ésta valora el éxito de la operación y que se cifra en la mínima o nula utilización de la fuerza letal en muchos casos y en otros factores que no son esencialmente los mismos que los responsables políticos y militares tienen que valorar, sopesar y asumir en el ejercicio de sus competencias.

Por ello es muy necesario que no se añadan complicaciones a unos protocolos de actuación que deben estar bien reglados y delimitados para no introducir ni atribuciones indebidas ni desviaciones de poder que retrasen y compliquen el normal desarrollo de las actuaciones de cada uno de los órganos que deben participar en esta cadena de la que debe salir la decisión.

La experiencia vivida hasta ahora alrededor de los procesos de decisión pone de manifiesto algunos problemas que son evidentes cuando hay que encontrar acuerdos entre posiciones a veces no concurrentes y cuando el factor tiempo es un elemento esencial para que se pueda actuar de manera oportuna. Este Documento pone de manifiesto también que, en ocasiones, la coordinación requerida no permite actuar en determinados espacios temporales o algunas otras dificultades que se soslayan recurriendo a artificios no contemplados en los procedimientos establecidos. La lentitud o complejidad de algunos procesos también quedan patentes aunque se justifiquen por el elevado número de países componentes.

Dentro de las dificultades encontradas hasta ahora, el aspecto financiero tiene un papel que no puede obviarse sin poner en peligro la viabilidad de cada operación. El mecanismo Athena que vino a resolver temporalmente esta cuestión al abordar lo que se consideran gastos comunes, no ha sido suficiente ni siquiera con sus revisiones cada dieciocho meses. Es cierto que también se ha considerado como gasto común el del transporte estratégico para las operaciones y otros que, caso por caso, los puede aprobar el Consejo pero parece conveniente abordar este asunto de una manera más amplia y duradera.

La última parte del Documento se dedica a una reflexión comparativa entre el camino seguido en los años finales de la década de los noventa y los pasos que se han dado en lo que llevamos de este siglo en la OTAN y en la Unión Europea en el ámbito de la defensa, con un mayor énfasis en lo que se refiere a esta última en la que se ve la falta de rodaje si la comparamos con la facilidad con la que la Alianza ha superado similares situaciones y problemas.

Estas diferentes velocidades de cambio se ven nítidamente al poner en cuestión la Fuerza de Acción Rápida por una parte y la FRR por otra pues, aunque la similitud de denominaciones haga parecer casi una identidad, la transformación en el primer caso y la génesis en el segundo dejan patente la diferencia que representa un mecanismo engrasado y con experiencia frente a proyectos con una carga de cierta ingenuidad.

El deseo de conceder un mayor respaldo formal a la PESD se acrecentó de una manera notable con la parte que se le dedicaba dentro del abortado Tratado Constitucional y del que se analizan aquellos artículos que componían el esqueleto de su nueva articulación: capacidades militares, cooperación estructurada permanente y cláusula de defensa mutua para acabar con la relación formal con la OTAN. El rechazo francés y holandés a la globalidad del texto, ya que no había alternativas de aprobación parciales, ha dejado un cierto regusto amargo a un avance que podía haber sido significativo y habrá que esperar, posiblemente al año 2009 para ver algún cambio en profundidad.

JOSÉ LUIS BARRÓN RODRÍGUEZ
General de brigada del Ejército de Tierra (R).

CONCEPTO DE RESPUESTA RÁPIDA EN LA UNIÓN EUROPEA DEL OBJETIVO GLOBAL DE HELSINKI A LOS GRUPOS DE COMBATE

El largo camino hasta los objetivos globales

Durante la última Conferencia sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) del pasado 29 de enero de 2007, don Javier Solana, alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), expuso algunos de los retos fundamentales a los que actualmente se enfrenta la Unión (1). Así, si en el año 2006 la Unión Europea ha llevado a cabo un total de diez operaciones con la participación de unos 10.000 hombres y mujeres, es de prever que a medio plazo esos números, lejos de disminuir, aumenten.

Las futuras operaciones de la Unión Europea demandarán distintos tipos de respuesta, ya sea esta civil, policial, militar o, lo que cada vez es más frecuente, una mezcla de todas ellas; pero sin duda alguna tiempo, sea cual sea la que se utilice, se exigirá en menor plazo de tiempo.

El concepto de respuesta rápida adquiere en consecuencia una relevancia fundamental, y dentro del mismo las capacidades que aportan los *battlegroups* constituyen el núcleo fundamental de que dispone la Unión Europea para actuar de forma rápida y firme allá donde sea necesario.

Haber llegado hasta ese concepto no ha sido tarea fácil para una organización internacional que, inicialmente, basó sus cimientos sobre objetivos puramente comerciales sin que existieran *a priori* vinculaciones relacionadas con los aspectos de la seguridad y la defensa.

La profunda transformación que ha vivido la Unión Europea y la apertura que paulatinamente ha realizado para buscar mayor cooperación en los campos económico y político, es lo que ha permitido esta circunstancia.

Ese progresivo incremento de la fortaleza económica y política de Europa ha conducido, poco a poco, a la reflexión sobre la necesidad de dotar a la Unión de recursos propios en el campo militar; disminuyendo la total dependencia del poderoso aliado

norteamericano que, desde la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), había constituido la única opción de afrontar el problema.

Un cambio fundamental al respecto tuvo lugar en junio de 1992 cuando, con la Declaración de Petersberg, se definió el campo de actuación de la Unión Europea Occidental (UEO). Las llamadas *misiones Petersberg* incluían misiones humanitarias, de rescate, de mantenimiento de la paz y otras genéricas en relación con la gestión de crisis por fuerzas militares, incluyendo la imposición de la paz.

Estas misiones constituyeron, sin duda, la primera definición del nuevo entorno estratégico de Europa y de su ambición para intervenir activamente en el mismo.

Tan sólo un año después, en 1993, el Tratado de Maastricht sentó las bases del segundo pilar de la integración europea, surgiendo de esa manera formalmente la PESC.

Las amargas experiencias que se padecieron en la década de los años noventa, como resultado de la inacción de Europa en la desintegración de los Balcanes y en el genocidio de Ruanda, llevaron a que en 1996 el Tratado de Ámsterdam buscara una mayor definición de las capacidades de gestión de crisis de la Unión.

En la Cumbre anglo-francesa de Saint-Maló, del 4 de diciembre de 1998, se dio otro pequeño paso al proclamarse que la Unión Europea debía tener:

“capacidad de acción autónoma, sobre la base de fuerzas militares creíbles, medios para decidir usarlas, y disponibilidad para llevarlo a cabo”, de forma que todo ello le permitiera responder a las nuevas crisis internacionales.

Coincidiendo con el recrudecimiento del conflicto de Kosovo, el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999, dio otro importantísimo impulso al desarrollo de la PESD. Con la creación del Comité Político y de Seguridad (COPS), del Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) y del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE) se definía una nueva estructura de mando para las futuras operaciones de la Unión. Mientras que el COPS mantendría el control político y directo de cualquier despliegue de fuerzas europeas, el CMUE proporcionaría al primero el necesario asesoramiento militar a través de un órgano colegiado con representación de los jefes de Estado Mayor de la Defensa de todos los

Estados miembros y, por último, el EMUE se encargaría del necesario apoyo técnico y especializado que facilitara el proceso de planeamiento y toma de decisiones.

Aunque sin duda, lo que constituyó el verdadero origen del concepto de respuesta rápida fueron los denominados Objetivos Globales. La característica común de los que hasta ahora se han desarrollado, (Objetivo Global 2003, Objetivo Global 2008 y objetivo global 2010) ha sido el establecimiento de límites temporales para que la Unión Europea se dotara de ciertas capacidades. Por su importancia y la repercusión en el concepto de *battlegroup*, a continuación se exponen los aspectos más relevantes de los Objetivos Globales 2003 y 2010. No se hará especial mención al Objetivo Global 2008 por tener poca relevancia en el tema que nos ocupa, ya que el principal objetivo de este último consiste en que la Unión Europea sea capaz de proyectar, en caso necesario, sus capacidades civiles relacionadas con la PESD en un plazo máximo de 30 días, de forma autónoma, conjunta o en estrecha colaboración con las fuerzas militares.

El Objetivo Global de Helsinki 2003

El Objetivo Global 2003 se adoptó durante el Consejo Europeo celebrado en Helsinki en diciembre de 1999. Fue el primero y, por lo tanto, el que supuso el reto inicial para las nuevas ambiciones militares de la Unión Europea.

Su finalidad era dotar a la Unión Europea, no más tarde del año 2003, de las capacidades necesarias que le permitieran intervenir militarmente y de forma autónoma en aquellas situaciones de crisis contempladas por las *misiones Petersberg*.

Aunque aún no se hablaba de respuesta rápida como tal, sí que se empezaron a manejar ciertos plazos temporales y entidades de fuerzas. Así, se estableció que este objetivo se alcanzaría cuando la Unión Europea fuese capaz de desplegar una fuerza de entre 50.000 y 60.000 soldados, en un plazo no superior a 60 días; siendo además capaz de realizar, durante un año completo, el necesario sostenimiento que requiriera ese despliegue.

Las fuerzas proyectadas deberían contar, por lo tanto, con las capacidades de mando y control, inteligencia, logística, apoyos de combate y otros elementos, incluyendo también los medios marítimos y aéreos necesarios, que garantizaran su autonomía y suficiencia.

De alguna manera, se pretendía alcanzar una mínima capacidad de intervención militar de los propios países europeos, que hasta entonces era inimaginable sin el respaldo de la OTAN.

En el mismo Consejo se identificó la necesidad de desarrollar un método de consultas que permitiera evaluar el seguimiento y la consecución de las metas propuestas, decidiéndose posteriormente que el mejor sistema sería la convocatoria periódica de Conferencias de Compromiso de Capacidades, CCC (*Capabilities Commitments Conferences*) y de Mejora de Capacidades, CIC (*Capabilities Improvement Conferences*).

A pesar de que, como se ha citado, el plazo temporal para alcanzar este objetivo se fijó, a más tardar, en diciembre de 2003; la voluntad de los Estados miembros y, en cierta forma, la propia avidez de la Unión por mostrar algún éxito inicial en su consecución, propició que ya en diciembre de 2001, y como parte de las conclusiones de la Presidencia de Laeken, la Unión Europea reconociera haberse dotado de “cierta capacidad” para llevar a cabo “algunas operaciones de gestión de crisis”.

Se identificaron incluso dos opciones asumibles:

- Una operación de máximo esfuerzo, con una entidad aproximada de cuerpo de ejército, a la vez que se mantenía capacidad y medios suficientes para conducir otra, de esfuerzo muy limitado y puntual (como podría ser la Evacuación de No Combatientes (NEO)).
- La segunda opción se componía de una operación a largo plazo por debajo de ese nivel máximo de esfuerzo, y una segunda de duración limitada pero simultánea con la anterior.

Sin embargo, y a pesar de esa pronta y pretenciosa declaración, muchos aspectos, sobre todo los relativos a la disponibilidad real de las fuerzas y su proyección estratégica en los plazos acordados, quedaban con abundantes lagunas por resolver; por lo que, al mismo tiempo, a la Unión Europea no le quedaba más remedio que asumir que mantenía aún ciertas carencias y necesitaba un plazo más dilatado para gestionarlas.

La estrategia europea de seguridad

La publicación de la Estrategia Europea de Seguridad en diciembre de 2003, supuso un nuevo e importante jalón en el camino del afianzamiento de la PESD y por ende del concepto de respuesta rápida.

Su relevancia residía en que, por primera vez, Europa dejaba clara su voluntad de contar con una estrategia que le permitiera influir en el resto del mundo desde su propia perspectiva, esto es, sin la necesidad de recurrir a los tradicionales vínculos transatlánticos.

Lo anterior se hacía evidente en algunas de las expresiones contenidas en el documento, tales como la que reflejaba que:

“La Unión Europea tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor”, o aquella otra que dejaba entrever su intención de corregir los errores del pasado y actuar desde el primer momento, “... debemos estar preparados para actuar antes de que se produzca una crisis. Nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y las amenazas.”

Dicho lo cual, también es necesario precisar que la nueva Estrategia Europea de Seguridad no planteaba en ningún momento prescindir de las ventajas de la OTAN, antes bien, no dejaba duda a la lógica colaboración que debía presidir sus relaciones bilaterales y, más concretamente, los estrechos lazos con los aliados norteamericanos.

Pero el mensaje de la Estrategia Europea de Seguridad iba más allá, constataba que el entorno de seguridad se había modificado y si Europa quería asumir progresivamente un papel más activo en ese entorno, necesitaba dotarse de las herramientas adecuadas.

Aparte de la diplomacia internacional, era necesario contar con nuevas capacidades que le permitieran, llegado el caso, materializar sobre el terreno las líneas maestras de sus decisiones políticas en el ámbito de la seguridad y defensa. La actuación militar requería de nuevos instrumentos, capaces de dar respuesta en un plazo mucho más reducido a las previsibles crisis del futuro. Afirmaciones como:

“Tenemos que desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente”, dejaban marcado el camino a recorrer para llegar a la aparición de los *battlegroups*.

El Objetivo Global 2010

Las carencias detectadas en el Objetivo Global de Helsinki 2003, las nuevas perspectivas de la Estrategia Europea de Seguridad y las iniciativas particulares de determinados grupos de países, hicieron que los Estados miembros se plantearan la necesidad de marcar una nueva meta. Ésta debía estar en consonancia con el nuevo entorno estratégico, recoger las expectativas de respuesta rápida y aprovechar las últimas evoluciones en el campo tecnológico militar. El nuevo reto se materializó en el Consejo Europeo de junio de 2004, al asumirse que el Objetivo Global de Helsinki 2003 no se había alcanzado en su totalidad y adoptarse un nuevo Objetivo Global 2010.

En esta ocasión, el cambio sustancial consistía en dotar a la Unión Europea, no más tarde del año 2010, de las capacidades necesarias para proporcionar una respuesta rápida y decisiva a toda la posible gama de misiones de gestión de crisis contempladas en el Tratado de la Unión Europea. Pero además, esa respuesta debía integrar y coordinar, desde su inicio, los aspectos civiles y militares.

Entre los desafíos que se incluían en el Objetivo Global se encontraban los siguientes:

- Creación de una célula cívico-militar dentro del EMUE.
- Creación de la Agencia Europea de Defensa (AED).
- Activación de nuevas estructuras que permitieran la coordinación del transporte estratégico europeo.
- Creación de un mando de transporte aéreo estratégico.
- Desarrollo del concepto de *battlegroups*.
- Disponibilidad de un buque porta aeronaves y sus correspondientes unidades aéreas.
- Mejora de la compatibilidad y conectividad de los medios de telecomunicaciones.
- Desarrollo de un sistema de evaluación de las fuerzas ofrecidas por los Estados a la Unión Europea.

Para poder avanzar hacia la consecución de esos objetivos era necesario partir de un marco de referencia que contemplara las posibles hipótesis de actuación de la Unión Europea y, en función de ellas, analizar cuales podrían ser las capacidades demandadas, de cuales se disponía y que otras era necesario crear.

La definición de cinco posibles escenarios materializó el punto de partida del proceso:

- Separación de partes por la fuerza.
- Estabilización, reconstrucción y asistencia militar a terceros países.
- Prevención de conflictos.
- Operaciones de evacuación.
- Operaciones humanitarias.

El listado de las capacidades militares necesarias para afrontar con éxito una posible misión en cualquiera de los escenarios anteriores constituyó el denominado Catálogo de Capacidades 2005 (*Requirements Catalogue 2005*).

El siguiente paso fue solicitar a los Estados que aportaran los medios y fuerzas que permitirían cubrir las capacidades identificadas. El resultado fue el Catálogo de Fuerzas 2006 (*Force Catalogue 2006*) en el que se disponían las distintas aportaciones nacionales. Aunque, como era de esperar, éste no logró satisfacer todas las necesidades.

La diferencia entre el Catálogo de Capacidades 2005 y el Catálogo de Fuerzas 2006 llevó a la definición de un nuevo inventario, el denominado Catálogo de Progreso 2007 (*Progress Catalogue 2007*), actualmente en proceso de elaboración. Una vez que esté finalizado, mostrará el resultado entre las necesidades y las existencias o, dicho de otro modo, las carencias de la Unión Europea para alcanzar el Objetivo Global 2010.

El Catálogo de Progreso identificará, por tanto, el conjunto de áreas en las que la Unión Europea debería actuar para ser coherente con sus ambiciones y metas, entre ellas el completo desarrollo del concepto de respuesta rápida y de los *battlegroups* como uno de sus instrumentos.

La aparición de los *battlegroups*

La propuesta sobre *battlegroups* fue oficialmente presentada al Consejo Europeo en marzo de 2004. El secretario general Javier Solana propuso, en su informe sobre respuesta rápida del 22 de abril, un plan para desarrollar las capacidades requeridas y en mayo del mismo año el Consejo de Ministros aprobaba la propuesta y la integraba como parte del Objetivo Global 2010, quedando pendiente el desarrollo conceptual. Al mismo

tiempo, se señaló el 1 de enero de 2007, como fecha en que los *battlegroups* deberían alcanzar su Capacidad Operativa Plena (FOC).

El 14 de junio, el EUMC presentó el concepto de *battlegroups* al Consejo Europeo. Finalmente los ministros de Defensa confirmaron su compromiso con el nuevo concepto en la CCC del 22 de noviembre de 2004.

Durante la citada Conferencia se consiguió alistar un total de 13 *battlegroups* a partir de las fuerzas ofrecidas por 22 Estados miembros y Noruega 2. Identificándose igualmente una serie de capacidades de apoyo menores (*niche capabilities*) que llegado el caso podrían actuar como parte o refuerzo de futuros *battlegroups* 3. Atendiendo a todo lo explicado, podemos decir que fue a partir del año 2004 cuando comenzó verdaderamente a hablarse del concepto de respuesta rápida y de los *battlegroups* tal y como los entendemos en la actualidad.

Aunque también otros autores coinciden en atribuir la idea inicial a las iniciativas franco-británicas que, desde el año 2003, sugerían dotar a la Unión Europea de algún tipo de fuerzas de reacción inmediata semejantes a las que ya existían en la OTAN. De hecho, a comienzos del 2004, se llegó a editar un Documento de reflexión (*food for thought paper*) que anticipaba los aspectos fundamentales que mas tarde figurarían en el concepto de *battlegroups*.

Por otra parte, la experiencia y las lecciones identificadas en la operación *Artemis*, ejecutada en el año 2003 por la Unión Europea en el Congo, aportaron otro claro referente a la hora de diseñar el modelo.

Y aunque, probablemente, el empuje definitivo lo propició la solicitud de Naciones Unidas para que la Unión Europea se dotara de fuerzas capaces de intervenir en operaciones conforme al Capítulo VII de la Carta, no debe tampoco olvidarse la coincidencia en el tiempo que se dio entre el incipiente desarrollo de los *battlegroups* y las negociaciones para el Tratado por el que se constituiría una Constitución para Europa. Las novedades que, en materia de defensa, se introdujeron en el texto actuaron también como impulso de esta iniciativa.

¿Qué son realmente los *battlegroups*?

Una vez explicado el origen del concepto de *battlegroups*, debemos profundizar en él para comprender sus peculiaridades.

En el concepto se describe a los *battlegroups* como el mínimo conjunto de fuerzas:

- Eficaz.
- Creíble.
- Desplegable rápidamente.
- Coherente.
- Capaz de llevar a cabo operaciones por si mismo o de ejecutar la fase inicial de operaciones mayores.

La necesidad de dar una forma tangible a lo anterior, sin perder de vista las capacidades reales de que disponía la Unión Europea en cuanto a fuerzas y posibilidades de proyección estratégica, llevaron a que el mismo concepto concretara y completara la definición inicial. Así, se especifica que los *battlegroups* se basarán en unidades interarmas de entidad batallón y deben contar con los elementos necesarios de apoyo al combate y de apoyo logístico.

Como cifra de referencia, se apuntó un número de efectivos que estaría comprendido entre los 1.500 y 2.200 soldados, aunque también se explica que la cantidad real dependerá finalmente del tipo de misión a ejecutar y de los cometidos encomendados.

Observamos, por lo tanto, que la iniciativa de *battlegroups* se construye sobre pequeñas unidades con una alta disponibilidad, fácilmente desplegables, y con capacidades autónomas de movilidad, apoyos y sostenimiento, aunque por un tiempo limitado.

Esta obligada limitación temporal es la que hace necesaria que su implicación en cualquier crisis deba planearse para una duración que no supere los cuatro meses o, lo que será más probable, que a partir de ese plazo esté previsto el relevo por otro tipo de fuerzas.

Además de los apoyos comentados, los *battlegroups* deben tener pre-identificados los necesarios elementos de nivel operacional y estratégico que le permitan desplegar en los

plazos previstos y realizar el sostenimiento requerido, tales como medidas de transporte aéreo o marítimo.

Como síntesis de todo lo anterior, debe resaltarse que la característica y razón de ser fundamental de los *battlegroups* es su disponibilidad y capacidad para desplegar en un breve espacio de tiempo.

BATTLEGROUPS PACKAGE EL CUARTEL GENERAL DE LA OPERACIÓN

Para dotar de mayor coherencia y capacidad a los *battlegroups* se desarrolló lo que el concepto denomina *battlegroups package*. Bajo esta definición se engloba, además del *battlegroups* propiamente dicho, otros componentes que forman un único conjunto cohesionado y con completa capacidad de despliegue hasta el teatro de operaciones considerado:

- En primer lugar, se incluye un Cuartel General de Fuerza Desplegable (FHQ), con capacidad de mando y control a nivel operacional y como escalón superior al *battlegroups*. Como referencia se apunta la entidad de un cuartel general de entidad brigada o similar. Resaltándose que debe existir una “estrecha” relación entre el FHQ y el *battlegroup*, pudiendo incluso pertenecer a una misma unidad.
- Por otra parte, y también incluidos en el *battlegroups package*, deben considerarse todos aquellos elementos marítimos, aéreos, logísticos o de otro tipo, que hagan posible la proyección y el sostenimiento en términos de eficacia.

Por cada *battlegroups package* debe preidentificarse un Cuartel General de Operación (OHQ). Especificando el concepto que el citado OHQ no pertenece al *battlegroups package*, constituye un escalón superior al mismo, se sitúa en el nivel estratégico, y no es en ningún caso desplegable.

LAS MISIONES

El concepto remarca que los *battlegroups* deben tener capacidad para ser utilizables en todas las misiones contempladas por la Unión Europea. Esto nos refiere a lo especificado en el Tratado de la Unión Europea y más concretamente a los cinco escenarios detallados con ocasión del Objetivo Global 2010.

Es coherente pensar que serán especialmente utilizados en Operaciones de Gestión de Crisis (CMO) generadas a petición o bajo mandato de Naciones Unidas. Aunque, también es necesario aclarar que, si bien los *battlegroups* fueron diseñados específicamente para ser utilizados como respuesta a las posibles peticiones de la Organización de Naciones Unidas (ONU) otros usos también son posibles. Por lo tanto, el respaldo de la ONU es, en este caso, conveniente pero no condición indispensable.

Se señala además, que el área potencial de empleo será fuera del territorio de los Estados miembros de la Unión Europea y, a los solos efectos de disponer de alguna referencia, se establece un radio de actuación que pueda llegar hasta los 6.000 kilómetros desde Bruselas.

Por la coincidencia en algunas de las misiones y características, fue necesario aclarar la compatibilidad de los *battlegroups* con el concepto de las Fuerzas de Respuesta (NRF) de la OTAN. Desde su inicio los *battlegroups* se desarrollaron pensando en actuar de forma compatible con las NRF, ya fuera como refuerzo o complemento de las mismas, o de forma independiente en aquellas áreas o misiones que, por localización del teatro de operaciones o por las características de la fuerza necesaria, así lo aconsejaran.

Pero además cabía siempre la posibilidad de una actuación específica de la Unión Europea en algún escenario que la OTAN no quisiera asumir, o viceversa. Por lo tanto, los dos conceptos se han presentado como complementarios, y queda a cuenta de cada Estado coordinar las contribuciones que tenga comprometidas en ambos casos.

Resumiendo todo lo anterior, podemos afirmar que el campo de actuación de los *battlegroups* abarca un amplio abanico de escenarios, que va desde las tensas situaciones de conflicto en estados fallidos a la ayuda humanitaria de urgencia ante catástrofes.

LOS PLAZOS DE ACTUACIÓN

Varios son los plazos que se manejan en el concepto de *battlegroups* y todos ellos tienen la finalidad de hacer realmente rápida, ágil y autónoma su actuación.

El objetivo que marcó la Unión Europea respecto al tiempo máximo para la toma de decisiones de su nivel político, establecía que el Consejo decidiera lanzar, o no, una operación en un plazo máximo de cinco días, contados a partir desde aquel en que el mismo Consejo hubiera aprobado un concepto de gestión de crisis para una situación determinada.

Por su parte, los *battlegroups* cuentan con un máximo de diez días, desde el momento en que el Consejo adopte la decisión de lanzar la operación, para haber iniciado el despliegue en el teatro de operaciones.

Es justo señalar aquí que, aunque hasta la fecha no ha existido la necesidad de activar y desplegar ninguno de los *battlegroups* alertados, la Unión Europea ya cuenta con experiencia en el cumplimiento de plazos similares. Así, en la operación *Artemis* del año 2003, la Unión Europea desplegó en el Congo tan sólo dos semanas después de que lo solicitara el Consejo de Seguridad de la ONU.

En el aspecto logístico, el concepto señala que los *battlegroups* deben de desplegar con una autonomía inicial que les permita mantener operaciones sin ningún tipo de apoyo durante al menos 30 días. Pero además, antes de su despliegue, deben haberse previsto los medios y recursos necesarios que permitan un adecuado sostenimiento para ampliar esa autonomía inicial hasta un máximo de 120 días.

LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN MULTINACIONAL

De la misma forma que desde el inicio los parámetros de rapidez, credibilidad y eficacia formaron parte del concepto de *battlegroups*, el principio de participación multinacional se configuró como la mejor manera de mostrar la voluntad común de los distintos Estados miembros de la Unión Europea. Aunque la participación no quedo únicamente limitada a estos, y se mantiene abierta a aquellos países que figuren como candidatos para el acceso a la Unión Europea.

Es importante resaltar, que la participación de las naciones se produce siempre sobre la base de la voluntariedad, y en ellas recae la elección para participar en la iniciativa bajo distintas modalidades. Un Estado puede participar como nación marco que asuma en solitario el liderazgo de un *battlegroups* determinado, como parte de una coalición de

Estados que lo colideren, o como nación contribuyente con determinados medios o fuerzas a alguna de las anteriores.

De hecho, en la actualidad ya se han materializado diferentes soluciones, que van desde los *battlegroups* liderados y generados casi al completo por un solo país, a los que presentan una amplia y variada participación multinacional. Siendo también totalmente aceptable que un Estado decida no contribuir con ningún tipo de elemento o fuerzas, y hacerlo únicamente a través de los mecanismos de decisión de la Unión Europea.

Por último es necesario citar que a pesar de la configuración multinacional de cada *battlegroups*, el adiestramiento y la certificación de las unidades aportadas es una responsabilidad de cada uno de los Estados miembros.

LOS *BATTLEGROUPS* EN LA ACTUALIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

Tal como expresó Javier Solana, en la inicialmente citada Conferencia sobre la PESD del pasado 29 de enero de 2007, los *battlegroups* han dejado de ser un “concepto” para convertirse en una realidad.

El 1 de enero de 2007 alcanzaron su FOC y a partir de entonces, la Unión Europea cuenta de forma permanente con dos *battlegroups* en alerta. Esto significa que están en disposición de activarse en los breves plazos indicados y llevar a cabo dos operaciones simultáneas en escenarios diferentes.

Cada semestre natural, duración marcada para el período de alerta, dos nuevos *battlegroups* asumen la responsabilidad de una posible activación. La coordinación de las distintas fuerzas y cuarteles generales ofertados por cada Estado para cada periodo de disponibilidad, se realiza bianualmente en las denominadas Conferencias de Coordinación de *Battlegroups*. Éstas permiten completar el calendario para los periodos de alerta de los años venideros.

Por otra parte, el hecho de haberse alcanzado la FOC, no ha sido óbice para que el concepto siga aún completándose. Su desarrollo ha posibilitado la creación de nuevos conceptos subordinados, guías y procedimientos estandarizados que abarcan múltiples aspectos en relación con la generación, adiestramiento, certificación, activación, rotación

de fuerzas y un largo etcétera que están en constante revisión. Bien podría decirse que lejos de estancarse, su evolución está más viva que nunca.

El nuevo reto en la agenda de la Unión Europea, consiste en la completa revisión del concepto de respuesta rápida militar enfocándolo desde un punto de vista conjunto, que contemple la posible utilización simultánea y coordinada de los instrumentos terrestres, marítimos y aéreos. Ya que no conviene olvidar que los *battlegroups* constituyen, tan sólo, una pieza más de las contempladas en el Objetivo Global 2010. Aunque el avanzado desarrollo que han tenido en comparación con otros instrumentos de respuesta rápida, como los correspondientes a las iniciativas de dimensión marítima y aérea, les convierte actualmente en el instrumento fundamental.

Aunque el verdadero desafío de la Unión Europea no es sólo mantener su capacidad de actuación mediante éste u otros instrumentos, sino ser capaz de prever y adelantarse a los retos que le demanden las crisis del futuro.

Para lograrlo, la AED ha planeado y desarrollado una Visión a Largo Plazo (*Long-Term Vision*), con la que tratará de identificar aquellos aspectos claves que influirán en las operaciones de la Unión Europea a partir del año 2025.

Ese horizonte, no tan lejano, es el que marcará la pervivencia o evolución de los *battlegroups*, aunque todo parece indicar que cobrarán mayor protagonismo.

PRUDENCIO HORCHE MORENO
Comandante del Ejército de Tierra.

Bibliografía

EUROPEAN UNION. "Helsinki European Council. Presidency Conclusions". Consejo de la UE. Diciembre 1999.

EUROPEAN UNION. "Headline Goal 2010". Consejo de la UE. Junio 2004.

EUROPEAN UNION. "The EU Battlegroups and the EU Civilian and Military Cell". Facsheet. Secretariado del Consejo. Febrero 2005.

EUROPEAN UNION. "Development of European Military Capabilities. The Force Catalogue 2006". Facsheet. Secretariado del Consejo. Noviembre 2005.

KERTTUNEN, Mika et al. "EU BATTLEGROUPS". National Defence College. Helsinki. Abril 2005.

LINDSTROM, Gustav. "The Headline Goal". Institute for Security Studies. Unión Europea. Actualización de enero 2007.

MÖLLING, Christian. "EU Battle Groups 2007 - Where next?". European Security Review. Internacional Security Information Service (ISIS), Europe, nº 31. Diciembre 2006.

QUILLE, Gerrard. "The EU Battlegroups". Directorate-General for External Policies of the Union. Directorate B – Policy Department_ Bruselas, Parlamento Europeo. Septiembre 2006.

RAZONES Y MODELOS DE CONTRIBUCIÓN A LA INICIATIVA BATTLEGROUP. LA APORTACION ESPAÑOLA

El concepto *battlegroup* de la Unión Europea, fue concebido inicialmente como un medio de impulsar las capacidades de proyección europeas, aumentando así el espectro de las cargas compartidas por los Estados de la Unión Europea en materia de defensa. La iniciativa, pretende ampliar el conjunto de capacidades de alta disponibilidad puestas por los Estados a disposición de la Unión Europea y también de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sin duplicar las existentes, buscando complementar las capacidades respectivas. Además, estas capacidades europeas deben reunir los requisitos de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para fuerzas de respuesta rápida para su empleo bajo un mandato del Capítulo VII, demostrando así el compromiso europeo de cubrir una carencia esencial de la ONU.

Su creación establece un nuevo nivel de ambición de la Unión Europea dentro del marco del Objetivo Global 2010 (*Headline Goal 2010*), que hace especial hincapié en la calidad de las capacidades disponibles frente al enfoque numérico del anterior Objetivo Global de Helsinki. Como consecuencia, la iniciativa *battlegroup* se concentra en fuerzas de alta disponibilidad, más pequeñas, con capacidad de despliegue más rápido, más móviles y autosuficientes que las establecidas inicialmente en el Objetivo Global de Helsinki.

Los *battlegroups*, como hemos mencionado, se diseñaron específicamente aunque no solamente, para utilizarse a petición de la ONU en intervenciones rápidas en ambiente hostil. Ello incluiría un amplio espectro de escenario que van desde la intervención para impedir atrocidades al estilo de lo ocurrido en Ruanda hasta la distribución de ayuda humanitaria urgente.

Ejemplos recientes como las intervenciones del Reino Unido en Sierra Leona, la francesa en Costa de Marfil o las operaciones de la Unión Europea en la República Democrática del Congo han puesto de manifiesto la necesidad de contar con esta capacidad, al tiempo que han demostrado que el despliegue oportuno de una fuerza relativamente pequeña puede provocar un efecto importante y casi inmediato.

Los *battlegroups* constituyen, por tanto, una forma específica de respuesta rápida y son uno de los resultados colectivos de la Unión Europea para mejorar sus capacidades, dentro del proceso de construcción y consolidación del llamado segundo pilar de la Unión, la Política Exterior de Seguridad Común (PESC).

Debemos volver aquí a mencionar que su creación no pretende competir con la OTAN sino complementar las capacidades de ésta, en concreto la, Fuerza de Respuesta de la OTAN (NRF). Esto no puede ser de otra manera, dado el reconocimiento expreso por parte de la Unión Europea del papel de la OTAN en materia de seguridad y defensa internacional; a lo que podemos añadir la clara oposición de los Estados de vocación atlantista a que se produzca un desarrollo de capacidades europeas autónomas en detrimento de la OTAN y de la cooperación con Estados Unidos. Así, en la medida de lo posible, las doctrinas, procedimientos y niveles exigibles, serán los definidos para la NRF, lo que puede dar pie a la sinergia entre ambas iniciativas. Un ejemplo de ello puede ser el reparto de misiones, que en el caso de la NRF abarcan todo el espectro, incluyendo el combate de gran intensidad, mientras que los *battlegroups* actuarán normalmente a petición de la ONU en operaciones contundentes pero de escala reducida.

Por otra parte, los *battlegroups* tienen el potencial de ser el umbral de entrada que permita a los estados pequeños el acceso al proceso de la transformación militar que se está viviendo en occidente. Participar en los *battlegroups* integrando pequeñas capacidades en fuerzas multinacionales, puede permitirles, por ejemplo, desarrollar y modernizar sus conceptos y sus fuerzas de reacción rápida al adaptarlos a los requisitos establecidos en la Unión Europea.

Consecuentemente, la iniciativa ha contado con un gran apoyo político en toda Europa, y puede considerarse como una primera plasmación del concepto de cooperación estructurada definida en el proyecto de Tratado de Constitución Europea, que permite el establecimiento de mayores compromisos entre estados miembros en materia de defensa. La participación en los *battlegroups* es uno de los criterios establecidos para el acceso a este mecanismo. Esto supone un incentivo para la participación y por lo tanto para la inversión de los Estados en capacidades de respuesta rápida, ya que permite el acceso al mecanismo sin necesidad de cumplir otros requisitos. De esta forma, se reduce notablemente el riesgo de crear una integración en la defensa de “dos velocidades” por cuestiones relacionadas con el número de recursos disponibles.

En la Conferencia de Ministros de Defensa sobre Compromiso de Capacidades Militares celebrada el 22 de noviembre de 2004, se dio el aldabonazo definitivo a la iniciativa y 22 Estados de la Unión junto con Noruega, se comprometieron a participar en la iniciativa con capacidades de distinto tipo y cuantía. Este compromiso inicial se ha ido renovando oportunamente y se ha ampliado con la participación de otros Estados. Su carácter multinacional y rotatorio, va a permitir, asimismo, la visibilidad de todos los estados participantes. Sirva esto como testimonio del éxito que ha supuesto la constitución de los *battlegroups* en la creación de unas fuerzas de gran calidad para ser utilizada por la Unión Europea en gestión de crisis y por lo tanto en el reforzamiento del segundo pilar.

Los tres “grandes”: Reino Unido, Francia y Alemania

Es sobradamente conocida la diferente visión que los tres grandes Estados de la Unión Europea-Francia, Alemania y el Reino Unido- tienen sobre cuál ha de ser el papel que debe jugar ésta en el campo militar. No obstante, los tres coinciden en la necesidad de contar con ciertas capacidades que permitan acometer operaciones militares puramente europeas. Consecuentemente, los tres tienen una importante participación en el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en general, y de los *battlegroup* en particular. Aún podemos decir más, su implicación es tal que la paternidad de esta iniciativa puede atribuírseles sin temor a cometer un error.

REINO UNIDO

Puede sorprender que un país tan poco europeísta como el Reino Unido se involucre de una forma tan decidida en el desarrollo de las capacidades militares de la Unión Europea. Sin embargo, no debemos olvidar el pragmatismo que siempre ha caracterizado su actuación exterior, que les lleva a asumir el liderazgo de iniciativas como ésta, para asegurarse una influencia decisiva en su desarrollo. Por ejemplo, aunque el Reino Unido fue el principal causante de que la Unión Europea no se haya dotado de una estructura permanente de mando y control, opción a la que no ha renunciado completamente Francia, ello se ha visto compensado por su oferta de un Cuartel General de Operación (OHQ) para el nivel estratégico militar y un Cuartel General de Fuerza Desplegable (FHQ) proyectable para el nivel operacional en operaciones militares europeas, lo que le pone al mismo nivel de aportación de capacidades militares de Francia y Alemania.

Así pues, pese a la conocida vocación atlantista del Reino Unido, nada le ha impedido generar y participar de forma activa en la iniciativa *battlegroup*, para dotar a la Unión Europea de la capacidad de realizar operaciones de respuesta rápida. Gran Bretaña, para el primer semestre del año 2010 ha comprometido un *battlegroup* anfibio, formado sobre las Fuerzas Anfibias Británico-Holandesas y ha ofertado otros dos *battlegroups* (primer semestre 2005 y segundo de 2008) en los que actúa como nación-marco. En los tres casos mencionados, la cadena de mando se materializa sobre los cuarteles generales ofertados por el Reino Unido a la Unión Europea.

La contribución británica se caracteriza por una fuerte resistencia frente a uno de los principios de creación del *battlegroup*: la multinacionalidad. Esta resistencia sólo ha cedido en el caso de la Fuerza Anfibia Británico-Holandesa, dado que, tras años de funcionamiento, el grado de interoperabilidad es alto y las autoridades británicas conocen sus posibilidades de primera mano.

Su desconfianza, cuando no puro desdén, hacia las fuerzas multinacionales ha llevado a los británicos a diseñar *battlegroups* puramente nacionales, en los que la única concesión al mencionado principio es la posible inclusión de personal de aumento europeo en los Cuarteles Generales de nivel Estratégico y Operacional. Esto supone la renuncia al posible valor político añadido de integrar fuerzas extranjeras y responde a razones de pura eficacia militar como las de asegurar la interoperabilidad de la fuerza desplegada, pero también a razones de tipo político como asegurarse un alto grado de autonomía nacional en el proceso de toma de decisiones. Esta preocupación es general en todos los Estados miembros, aunque ninguno ha sido tan drástico en las soluciones adoptadas, dada la conciencia generalizada de que la multinacionalidad asegura el compromiso de todos los socios europeos, grandes y pequeños, en la construcción de la defensa común así como contribuye a la forja de una imagen europea, diferenciada de la actuación unilateral de un solo Estado.

Asimismo hay que señalar aquí el Reino Unido hace especial hincapié en que aunque el empleo de los *battlegroups* normalmente será a petición de la ONU no siempre tiene porqué ser así. Siendo ésta variante una posibilidad conceptual real, de acuerdo con planteamientos como el español o el irlandés, no sería probable, dado el reconocimiento expreso que desde la Unión Europea se hace al papel del Consejo de Seguridad de la ONU en materia de paz y seguridad internacional.

A esto hay que añadir que las fuerzas que los británicos integran en la agrupación táctica de sus *battlegroups* “nacionales”, proceden de las incluidas en su fuerza conjunta de reacción rápida y su compromiso final está sometido a la disponibilidad que permita la implicación británica en otras operaciones en curso, lo cual puede suponer una seria limitación para la Unión Europea.

Otra de las formas en las que el Reino Unido hace sentir su apoyo a esta iniciativa, viene impuesta, de alguna forma, por su oferta de OHQ, que, por poner un ejemplo, ha sido el escogido como pre-designado para el *Nordic battlegroup*, en el que el Reino Unido no participa. La experiencia que han adquirido sobre este asunto, ha llevado a los británicos a proponer la elaboración de un concepto común o documento marco general que regule la predesignación de los OHQ para los *battlegroups*.

FRANCIA

Por su parte, Francia, que aspira de manera abierta a ejercer el liderazgo en los asuntos militares de la Unión Europea, además de ofertar OHQ y FHQ, también contribuye de manera notable con *battlegroups*. Durante el periodo de Capacidad Operativa Inicial (IOC) ofreció dos como nación-marco (primer semestre 2005 y segundo 2006), uno de ellos totalmente galo y participa en distinto grado en otros tres (nación-marco en primer semestre 2007, contribuye al español en primer semestre 2008 y colidera el basado en la Brigada Franco-Alemana del segundo semestre de 2008).

Como puede deducirse de lo expuesto, el modelo francés no dista tanto como aparentemente podría parecer del británico, pues también organiza un *battlegroup* sobre una iniciativa multinacional preexistente -la Brigada Franco-Alemana- y cuando actúa como nación-marco, la contribución extranjera se reduce al mínimo, por razones similares a las británicas.

Igualmente, siguiendo el modelo británico, la Agrupación Táctica que los constituye no es fija y rotará durante todo el semestre entre las unidades integradas en su Fuerza de Reacción Rápida, en función del grado de disponibilidad que sus autoridades nacionales les hayan asignado. Esta aproximación, permitida porque la certificación de las fuerzas en la Unión Europea es responsabilidad nacional, permite reducir el esfuerzo a realizar a costa de renunciar a una preparación más específica de las fuerzas implicadas. Sin

embargo, la pequeña concesión hecha a la multinacionalidad, le permite ejercer un cierto patrocinio sobre Bélgica, que ha entrado de su mano en esta iniciativa.

En lo que se refiere al empleo del OHQ que han ofertado, en principio, sólo está previsto su empleo en *battlegroups* que cuentan con presencia de fuerzas francesas.

ALEMANIA

La aproximación alemana ha sido más generosa con la multinacionalidad. Asumiendo un planteamiento similar al español, permite la integración de pequeñas unidades extranjeras que aportan capacidades determinadas, fácilmente sustituibles por elementos nacionales en caso necesario y que no afectan a la interoperabilidad del elemento de maniobra: el Batallón de Infantería. Además de la lógica participación en el *battlegroup* de la Brigada Franco-Alemana, Alemania ha ofertado dos *battlegroups* basados en el Cuerpo Germano-Holandés, en el que se ha dado entrada a Finlandia y contribuye al *battlegroup* español.

Asimismo, el hecho de tener ofertado un OHQ para dirigir operaciones de la Unión Europea, le hace participar en *battlegroups* de otras naciones, como es el caso del *battlegroup* liderado por Polonia. A diferencia de Reino Unido, han preferido participar en él con fuerzas, en lugar de limitarse a proporcionar el Cuartel General Estratégico Militar.

En este punto, conviene aclarar que los alemanes son muy claros sobre las condiciones de empleo de su OHQ, que aunque está abierto a cualquier propuesta de empleo, en todo caso, ésta, deberá incluir el reparto de los gastos que se originen.

Cabe señalar aquí que los alemanes han ido más allá a la hora de crear esta fuerza de reacción rápida y le han asociado una fuerza naval 4 que integra distintos tipos de buques de combate, con la misma exigencia de disponibilidad y alistamiento que el elemento terrestre, y que podemos calificar de embrión de *battlegroup* naval.

Podemos concluir que, los tres grandes, han apostado decididamente por dotar a la Unión Europea de la capacidad de lanzar operaciones militares de respuesta rápida, aunque su visión política de la PESD y sus aspiraciones de liderazgo interno, les han

llevado a adoptar soluciones diferenciadas en lo que se refiere a la aplicación del principio de multinacionalidad.

Los Estados de tradición neutral. Los *battlegroups* como motor de la transformación

Puede afirmarse que el desarrollo de la PESD ha permitido disipar alguna de las preocupaciones de estados de tradición neutralista como Suecia, Finlandia, Irlanda o Austria, ante lo que algunos denominan la militarización de la seguridad internacional. De hecho, en la actualidad la mayoría de estos Estados son miembros de la Asociación para la Paz de la OTAN y participan en misiones lideradas por esa organización. Sin embargo, tradicionalmente se han alineado con los partidarios de dotar a la Unión Europea de la capacidad de actuar militarmente de forma autónoma, de ahí su directa implicación en las distintas iniciativas y operaciones PESD, entre las que se incluye la iniciativa *battlegroup*. Esta iniciativa se ha constituido en el auténtico motor de la transformación de las Fuerzas Armadas de estos Estados, de forma similar a lo que la iniciativa NRF ha supuesto para los miembros de la OTAN.

SUECIA

Suecia es el ejemplo paradigmático de lo que estamos diciendo. Este país, lidera con verdadero entusiasmo, el denominado *Nordic battlegroup* en el que participan también Finlandia, Noruega 5, Estonia y, recientemente, Irlanda. Este *battlegroup* responde, por un lado, a la tradicional colaboración nórdica en materia de defensa y también a la oportunidad detectada por las Fuerzas Armadas finlandesas y suecas de no perder el tren de la transformación. Para dotar adecuadamente a esta unidad, Suecia ha adquirido vehículos de combate y diverso material y equipo, y ha diseñado un programa de reclutamiento y adiestramiento especial, en línea con los estándares más exigentes de actuación.

El *Nordic battlegroup*, estará de servicio durante el primer semestre de 2008, al mismo tiempo que el liderado por España, lo que ha motivado algunos contactos bilaterales para permitir la mejor cooperación y coordinación en su preparación y empleo. El comandante de la operación será sueco y, tal y como ya hemos mencionado, han logrado un acuerdo para emplear el OHQ ofertado por el Reino Unido.

FINLANDIA

Finlandia es uno de los participantes en el *Nordic battlegroup*, pero, como ya hemos dicho, no se ha limitado a este clásico marco de actuación escandinava y, además, contribuye con fuerzas a los *battlegroups* alemanes, participando también con personal en la iniciativa alemana MTF de la que ya hemos expuesto. De esta forma amplía sus fuentes de experiencia en el ámbito de la defensa europea y se acoge al patronazgo alemán en materia militar. Todo ello, le da una visibilidad que de otra forma no tendría, dado que carece de la capacidad de actuar como nación-marco.

La integración finlandesa en los *battlegroups* supone, *de facto*, un gran cambio sobre su habitual y tradicional participación en operaciones de paz o de gestión de crisis. Las Fuerzas Armadas finlandesas tienen una amplia experiencia en misiones de paz, en las que el uso de la fuerza se limitaba a la legítima defensa, desechando la posibilidad de participar en operaciones de mayor intensidad que pudieran exigir capacidades de combate. Su participación en los *battlegroups* supone por lo tanto una auténtica transformación de sus procedimientos de acción exterior. Exige de sus militares y políticos, un importante cambio de mentalidad, que se encuadra en un marco de reforma general de su legislación nacional, que se inició en el año 2000.

IRLANDA

En cuanto a Irlanda, su incorporación al *Nordic battlegroup* es reciente y consiste en la aportación de una unidad de desactivación de explosivos irregulares: una capacidad nada desdeñable, realmente útil en las operaciones para las que está diseñado el *battlegroup*. Sin embargo, como muestra del recelo que las iniciativas militares despiertan en ciertos países, esta participación se ha explicado a la opinión pública irlandesa, como una forma de apoyar los esfuerzos de la ONU en pro de la paz y seguridad internacionales, dejando claro que el compromiso de participación de las Fuerzas de Defensa irlandesas se circunscribe a las misiones desencadenadas por la Unión Europea bajo mandato ONU 6 y siempre respetando la legislación irlandesa al respecto. Ésta exige, además del mandato ONU, la aprobación del Gobierno y del Parlamento irlandés –el denominado *Triple Lock*–, la decisión de participar ha provocado un debate político interno ante el temor de la oposición a un posible empleo del *battlegroup* en misiones sin mandato ONU, temor que

puede tener su origen en la visión de sus vecinos británicos sobre el asunto y de la que ya hemos tratado.

AUSTRIA

Austria es otro país neutral por excelencia, pero en su caso la participación se ha limitado al apoyo institucional de la iniciativa. Lo cual no deja de ser un tanto sorprendentemente, ya que en la Conferencia de Compromiso de Capacidades Militares celebrada en Bruselas el 22 de noviembre de 2004, su ministro de Defensa anunció su intención de contribuir con fuerzas a la constitución de un *battlegroup* de liderazgo alemán. Razones de política interna llevaron a la retirada del ofrecimiento, sin que ello suponga un rechazo general a la PESD, tal y como atestigua su ininterrumpida participación en las operaciones y misiones europeas, por lo que no se descarta que en el futuro pueda replantearse su participación en esta iniciativa.

Las potencias intermedias

Bajo esta denominación de potencia intermedia, podemos englobar a varios estados que tienen tal consideración en el ámbito de la PESD por su notoria contribución a su desarrollo, aunque en otros ámbitos como el económico o el demográfico, podrían no tener tal consideración. Dicho estatus puede atribuirse a países como Italia, Grecia, Polonia y Países Bajos.

España, también tiene su lugar dentro de este grupo de Estados, aunque las características de este estudio aconsejan el tratamiento de su contribución en un punto específico.

ITALIA Y GRECIA

Italia y Grecia, potencias intermedias que han aportado sendos OHQ a la Estructura de Mando y Control de la Unión Europea, también participan activamente en la iniciativa, liderando *battlegroups* y utilizándolos, de alguna manera, para ejercer un cierto patronazgo sobre otros Estados de su entorno. Hay que señalar, que a diferencia de otros casos ya mencionados, los OHQ ofertados por Italia y Grecia, sólo se emplean en los *battlegroups* en los que estas naciones participan con fuerzas y, con la excepción de los

basados en la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana (SIAF) en los que Italia comparte la responsabilidad con España, bajo su completo liderazgo

Italia, además de su participación en los *battlegroups* basados en la SIAF, ha contribuido con un *battlegroup* completamente italiano en el 2005, asumiendo así un papel protagonista en el crucial periodo inicial de la iniciativa, del mismo nivel que los tres grandes. Una vez alcanzada la Capacidad Operativa Plena (FOC) en enero de 2007, mantiene su vinculación con el proyecto y va a liderar otro *battlegroup* en el que se van a incluir fuerzas húngaras y eslovenas y ha ofertado un tercero en el que se integrarán aportaciones rumanas y turcas. Cabe señalar que la contribución de estos estados se basa en positivas experiencias de cooperación con la nación transalpina adquiridas en otras operaciones.

Grecia, por su parte, además de dar el lógico cobijo y visibilidad a la participación de Chipre en esta iniciativa, intenta consolidarse como el líder en la región balcánica, ofertando un *battlegroup* en el que además de Chipre, participan Bulgaria y Rumania. Asimismo, Grecia intenta aprovechar la iniciativa para permitir el desarrollo o la supervivencia de sus fuerzas anfibas, lo que le ha llevado a contribuir al *battlegroup* hispano-italiano basado en la SIAF.

POLONIA

Caso diferente es el de Polonia, Estado de peso intermedio dentro de la Unión, que, como España, no ha ofertado OHQ, pero sí que lidera un *battlegroup* en el que acoge aportaciones de Lituania, Letonia, Eslovaquia y Alemania, que también pondrá el OHQ.

Polonia muy orientada hacia el mantenimiento del vínculo transatlántico, no ha renunciado a la participación en la PESD a la que, al igual que los británicos, reconocen como una realidad que no se puede ignorar. A esto se añade su conciencia de Estado-frontera, potencialmente amenazado lo que les lleva a impulsar toda iniciativa que eleve el nivel de compromiso comunitario en materia de defensa. Esta búsqueda de garantías internacionales en materia de defensa, incluye al denominado Triángulo de Weimar – formado por Polonia, Francia y Alemania- en cuyo seno se va a formar otro *battlegroup* según se anunció en la Reunión de los Ministros de Defensa del Triángulo celebrada en

julio de 2006. Dicho *battlegroup*, cuyo ofrecimiento a la Unión Europea no se ha formalizado todavía, entraría de servicio a partir del año 2013.

No podemos cerrar la posición de estos Estados sobre los *battlegroups*, sin mencionar el debate sobre la posibilidad de emplearlos como la Reserva Estratégica de las Operaciones Militares de la Unión Europea –debate abierto en el planeamiento de la operación Eufor de la República Democrática del Congo y cerrado con la decisión de estudiar caso por caso esta posibilidad no contemplada en el concepto doctrinal– Polonia pretende, por así decirlo, amortizar el esfuerzo que supone la constitución de este tipo de unidades y asignarles este cometido, en un planteamiento del tipo “ya que existen empleémoslas para lo que sea”. Esta visión maximalista encontró cierto eco en países como Italia, aunque su puesta en práctica supondría de facto renunciar al nivel de ambición de la Unión Europea de lanzar simultáneamente dos operaciones de respuesta rápida. Aunque esta postura es minoritaria, sin embargo, las dificultades que plantean los procesos de generación de fuerzas, han obligado a mantener esta posibilidad abierta y ya en la mencionad operación Eufor de la República Democrática del Congo, algunos elementos del *battlegroup* que se encontraba en alerta fueron designados como componentes de la Reserva Estratégica de la Operación.

El principio de multinacionalidad como vía de participación de los Estados pequeños

Como hemos comentado anteriormente, los *battlegroups* han constituido una excelente oportunidad para los Estados pequeños de participar en unidades militares de respuesta rápida, algo que no estaba a su alcance dentro de la iniciativa NRF, en el que el nivel mínimo de participación admitido conceptualmente es el de batallón. De esta forma, pequeños países como Estonia o Lituania, pueden incorporarse a una iniciativa militar atractiva, diseñada para realizar operaciones contundentes y, por así decirlo, vistosas.

Países como los mencionados estados escandinavos, o Chequia y Eslovaquia, han apostado por constituir su propio *battlegroup*, sin renunciar a la participación en otros. Otros, como Eslovenia, Luxemburgo o Bélgica se han limitado a aportar capacidades específicas bajo el liderazgo de terceras naciones.

No es infrecuente que estos Estados hayan buscado, abierta o de forma encubierta, el patronazgo de una potencia mayor. Es el caso de Chipre y Grecia o de Bélgica y Francia.

Portugal merece especial atención, toda vez que su participación en la iniciativa se ha realizado mediante contribuciones a *battlegroups* liderados por España. Las Fuerzas Armadas portuguesas mostraron inicialmente su voluntad de participar en el *battlegroup* basado en la SIAF con un pequeño contingente, y posteriormente lo han hecho con el *battlegroup* que lidera España en el año 2008, con una contribución mayor materializada en una compañía de Ingenieros. Dado el difícil momento económico que vive la nación portuguesa, el esfuerzo que realiza es importante. Podemos concluir que Portugal se ha inclinado por la integración en iniciativas españolas, demostrando las buenas relaciones existentes entre ambas Fuerzas Armadas y buscando un cierto apadrinamiento español.

La aportación española

España ha participado muy activamente en el desarrollo del concepto y su viabilidad. Fruto del declarado apoyo español al desarrollo de la PESD, los compromisos asumidos hasta el momento han sido notables y se han materializado en cuatro de los *battlegroups* comprometidos hasta la fecha, liderando dos de ellos.

En el primer semestre de 2006, durante el periodo de IOC, España lideró un *battlegroup* Unión Europea formado sobre la base de la SIAF, que también ha incluido aportaciones de fuerzas griegas y portuguesas. La experiencia de esta formación ha contribuido a la declaración de la FOC del concepto el 1 de enero de 2007. El carácter anfibia de la fuerza, presenta ventajas como su diseño y adiestramiento natural para la proyección y participación en operaciones expedicionarias, aunque puede presentar algún inconveniente en su empleo en operaciones alejadas de la costa, dado que parte de sus Sistemas de Mando y Control y de Apoyo Logístico se encuentran embarcados. Sobre esta misma base, la SIAF, se ha ofertado un nuevo *battlegroup* que estará de servicio en el primer semestre de 2009, aunque esta vez bajo liderazgo italiano. Cabe señalar que, de momento, no se ha ofertado el segundo *battlegroup* para ese semestre, por lo que cabe la posibilidad de que el hispano-italiano sea el único *battlegroup* disponible, lo cuál aumenta notablemente sus posibilidades de empleo.

En el año 2008 asumirá un reto más ambicioso, pues actuará como nación-marco de uno de los *battlegroups* comprometidos para el primer semestre de 2008. En él se integrarán aportaciones alemanas, francesas y portuguesas, aunque prácticamente el 90% de las capacidades serán proporcionadas por nuestras Fuerzas Armadas.

El *battlegroup* se constituye sobre la base de una Agrupación Táctica formada por un Batallón de Infantería de Montaña reforzado con medios de apoyo al combate y de apoyo logístico. Su diseño incluye el FHQ 7 desplegable, cuyo germen lo constituirá el Cuartel General de una Brigada convenientemente reforzado para poder dirigir una fuerza conjunta multinacional. El comandante de la fuerza será español y también el segundo jefe de la operación. No obstante, comandante de la operación será de nacionalidad francesa y OHQ, que constituye el nivel estratégico militar, será el ofertado por Francia, si bien en su composición habrá una nutrida representación española encabezada por el segundo jefe de la operación.

En caso de despliegue, numéricamente constituirá la mayor operación de proyección exterior de fuerzas emprendida por nuestras Fuerzas Armadas desde los años cuarenta del siglo pasado. En términos cualitativos, podemos afirmar que tendrá mayor relevancia puesto que a la abrumadora presencia española en los niveles táctico y operacional hay que añadir la ya mencionada en el nivel estratégico militar.

En reciprocidad a la aportación franco-alemana a nuestro *battlegroup*, nuestras Fuerzas Armadas contribuirán con diversas capacidades 8 al que se constituirá sobre la base de la Brigada Franco-Alemana en el segundo semestre de ese mismo año.

En cuanto a nuevos compromisos, hay que señalar la posibilidad de que España vuelva a ofertar un *battlegroup* como nación-marco a partir del segundo semestre de 2011. En esta nueva oferta podría incluirse la oferta de un OHQ español exclusivamente asociado al *battlegroup*. Esta posibilidad, aunque conceptualmente admitida, no se ha aplicado con anterioridad y puede obligar a la adopción de determinadas soluciones *ad hoc* para solucionar problemas de enlace y mando y control con la dirección estratégica desde Bruselas.

Asimismo, la constante búsqueda de funciones para determinadas iniciativas multinacionales creadas en los años noventa, pueden llevar aparejada la participación de fuerzas españolas en *battlegroup* formados en los entornos del Cuartel General de las Eurofuerzas (Eurofor) o del Eurocuerpo.

AMABLE SARTO FERRERUELA
Comandante del Ejército de Tierra.

LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL, ESCENARIOS Y POSIBLES ÁREAS DE EMPLEO DE LOS *BATTLEGROUPS*

En el ámbito militar, el término escenario se refiere a las condiciones posibles de empleo de la fuerza, aunque esa traducción original se ha ido asociando progresivamente a un ámbito geográfico concreto o a una situación fija mientras que lo que caracterizaba la definición inicial era -y es- la descripción de una secuencia cambiante de situaciones 9. El escenario de actuación de una fuerza consta de dos elementos: los técnicos, que determinan el marco lógico de actuación de las unidades de la fuerza, y los políticos, que determinan el marco de oportunidad de su empleo.

En el caso de los *battlegroups*, los elementos técnicos vienen definidos por las características básicas que determinan las condiciones de empleo idóneas, unas características que pueden variar pero que condicionan sus posibilidades de empleo. Los elementos políticos delimitan los objetivos iniciales para los que se emplean los *battlegroups* según el concepto adoptado (previsibilidad), pero también señalan objetivos adicionales para los que podían emplearse (oportunidad) en función de la evolución de la estrategia y la política de seguridad y defensa de la Unión Europea. La posibilidad de cambio de los elementos técnicos y políticos de los *battlegroup* aconseja analizar su empleo desde la perspectiva de escenarios cambiantes.

En otras partes del *Documento* se estudian en detalle los aspectos objetivos de los elementos técnicos y políticos del escenario de partida, por lo que en este capítulo sólo se van a desarrollar los subjetivos.

En primer lugar se va a delimitar el concepto y la técnica de escenarios, ya que al tratarse de términos polisémicos conviene precisar el significado empleado. También se van a describir las diferentes perspectivas de actor internacional que sobrevuelan el concepto de potencia en la Unión Europea.

A continuación se describen los escenarios, misiones y áreas geográficas de empleo más probables en función de los objetivos de la Unión Europea a corto plazo (marco lógico) y a medio plazo (marco de oportunidad). Finalmente, se describen los escenarios no deseables (no escenarios) en función de la posible evolución del concepto de empleo de los *battlegroup* definidas en la actualidad.

Introducción a la definición de los conceptos de escenario y de actor global

Dentro de la fase del análisis de políticas públicas que la Ciencia Política denomina como reconocimiento del problema, se pueden utilizar varias metodologías. La técnica de análisis de escenarios se emplea especialmente para apoyar la adopción de decisiones, identificando los actores, factores y tendencias que condicionan el problema; estudiando y priorizando su factibilidad e indexando sus efectos potenciales y los instrumentos de respuesta para facilitar la adopción de estrategias. La técnica tiene dos fases: una primera de identificación, en la que se diseñan los escenarios de partida (*scenario-writting*) y otra posterior de planeamiento de escenarios en la que se estudia la evolución potencial de cada uno de ellos en función de las circunstancias cambiantes (*scenario-planning*).

Aplicada a la actuación de los *battlegroups*, la primera fase de la técnica de escenarios permitiría identificar y valorar las situaciones de partida en las que se pueden emplear y estudiar la evolución potencial de cada una de ellas. El diseño de los escenarios de partida consiste en someter los elementos técnicos y políticos característicos del concepto a unas hipótesis de empleo que van desde las más probables, es decir las que incluyen cambios pequeños en algunos elementos, a otras más alternativas que incluyen cambios más extremos en un mayor número de elementos.

En la segunda fase, el planeamiento de escenarios consiste en combinar la evolución anterior con la de una situación de empleo concreta para evaluar las posibilidades de actuación de un *battlegroup* en una situación concreta a determinar.

En un trabajo con el formato de tiempo y recursos como el presente sólo se puede entrar en el análisis de los escenarios de partida mediante una aproximación a las hipótesis más probables sobre las que el Estado Mayor de la Defensa (EMAD) debe desarrollar el planeamiento anticipado e introducir algunas pequeñas variaciones sobre los elementos del concepto. Para reducir la incertidumbre cuanto más mejor, esta evaluación debería completarse con un estudio cuantitativo y cualitativo de las variables y con una simulación de sus interacciones, pero esa parte corresponde al planeamiento anticipado del Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) y trasciende a los objetivos del trabajo 10. Dicho de otro modo, trabajo sólo puede identificar los escenarios de partida previsibles una vez establecidos los elementos que forman el concepto de *battlegroup* en la actualidad (modelo). Para ello, la técnica de escenarios estudia la evolución potencial

de cada uno de esos elementos (escenario) para identificar las posibilidades de empleo en función de la evolución del concepto actual 11.

Dicho lo anterior sobre el concepto y la técnica, no se puede obviar una primera reflexión sobre la necesidad o no de definir los escenarios. La perspectiva varía según se considere que los *battlegroups* son un instrumento o un fin. Para los que consideran que los *battlegroups* son un fin en si mismo, es decir que lo que desean es disponer de un instrumento más que disponer de un instrumento para algo, la identificación de los escenarios de empleo es contraproducente en la medida que su conocimiento pueda generar rechazo y restar contribuciones.

Mientras que la creación de un instrumento al servicio de la paz y la seguridad internacional y bajo la garantía institucional de la Unión Europea y de la Organización de Naciones Unidas (ONU) suscita adhesiones, asociar su empleo a misiones de lucha contra el terrorismo, de imposición de la paz o en el marco de operaciones en coalición generaría exclusiones. Por el contrario, quienes creen que los *battlegroups* son un instrumento para un objetivo político se esfuerzan en explicitar al máximo el Concepto Estratégico al que sirven porque argumentan que en defecto de transparencia, se corre el riesgo de que se produzcan abandonos en el momento de intervenir, produciéndose retiradas de componentes de *battlegroup* o multiplicándose las restricciones (*caveats*) de su control operativo.

Por lo tanto, la decisión de precisar los escenarios de empleo no es intrascendente y conviene reflexionar sobre sus ventajas e inconvenientes porque su definición afecta a la participación y al empleo de los *battlegroups*.

Los gobiernos y sociedades europeas que cuenten con un fuerte respaldo a la proyección exterior podrán definir los escenarios de empleo con detalle y los que no tengan ese respaldo deberán calcular la ambigüedad para que no se les acuse de contribuir a escenarios de intervención no deseados o se les critique su empleo fuera de los escenarios previstos. Así, el Comité finlandés de Asuntos Exteriores solicitó a su Gobierno que no pusiera restricciones al empleo de los *battlegroups* porque:

“no creía posible ni deseable especificar por adelantado en qué país o región se emplearían los *battlegroups*” si de verdad se quería facilitar la participación finlandesa.

En sentido contrario, el secretario de Estado del Ministerio de Defensa británico, Geoffrey Hoon, informó detalladamente a la Cámara de los Lores sobre el concepto y las misiones de empleo de los *battlegroups* que incluye tanto aquellas para las que fueron diseñados específicamente como para otras que no se excluyeron formalmente 12.

Esta duplicidad de enfoques se retroalimenta con dos lógicas diferenciadas como la política y la militar. Desde el punto de vista de las decisiones políticas del Consejo y de su Secretaría General, una indefinición –o una definición ambigua- de los escenarios lógicos de empleo facilita la contribución a los *battlegroups* y la puesta en marcha de las misiones, mientras que lo contrario podría generar algún rechazo. Por el contrario, desde el punto de vista del Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE) o de su CMUE, la planificación exige una definición lo más precisa posible, porque tienen la responsabilidad de asesorar al Consejo y deben constatar las divergencias entre medios y misiones en sus análisis de riesgos. La misma diferenciación podría señalarse, *mutatis mutandis*, para las autoridades políticas y militares nacionales 13, con la particularidad de que los parlamentos y las opiniones públicas han entrado en la discusión previa de las misiones y, junto a los medios de comunicación, recaban información sobre todos los aspectos incluidos los escenarios.

En relación con los términos de actor internacional o de actor global en la Unión Europea (el término potencia se excluye cuidadosamente a la hora de calificar la proyección internacional), convendría señalar que no hay un concepto unívoco del mismo sino varios conceptos en función de la percepción de cada uno de los actores relevantes internos de la Unión Europea: el Consejo, la Secretaría del Consejo, la Comisión y los Estados miembros.

El concepto también varía cuando se define desde actores externos que cooperan con la Unión Europea en la gobernanza de la paz y la seguridad internacional como Naciones Unidas, Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa o la Unión Africana, entre otros.

La condición de actor global cuenta con elementos objetivos como los *battlegroups* y con elementos subjetivos como el uso que se da a los mismos, sea el decidido por los propietarios de ese instrumento o el esperado por terceros.

Como resultado, los escenarios de empleo no sólo dependen del diseño actual, sino que pueden acabar actuando en espacios geográficos o misiones que no se han contemplado en el diseño inicial para demostrar la vocación de actor global de la Unión Europea a actores que la perciben como tal. La condición de actor global y la voluntad de contribuir al “multilateralismo efectivo” que menciona la Estrategia Europea de Seguridad fomenta expectativas de asistencia en terceros países y en las organizaciones internacionales de seguridad. El caso más claro de demandante es el de Naciones Unidas. Un consumidor de seguridad que se dirige habitualmente a la Unión Europea y a sus Estados miembros para que le ofrezcan fuerzas de despliegue rápido 14; una demanda que está en la justificación de esta iniciativa. También la OTAN 15, con la que colaboran los Estados miembros de la Unión Europea en Afganistán y Kosovo espera que la Unión Europea pueda hacer compatible el nuevo instrumento militar con las fuerzas similares de la OTAN. La Unión Africana también cuenta con que la Unión Europea respalde sus capacidades militares para lo que cuenta con el apoyo expreso de la Unión Europea y de las antiguas metrópolis coloniales 16. En función de lo anterior, los escenarios pueden ampliarse debido a los compromisos de colaboración que la Unión Europea contraiga, lo que puede generar una demanda de los *battlegroups* por parte de organizaciones que no contribuyen a su sostenimiento material.

Uno de los actores que deciden sobre los escenarios de partida de los *battlegroups* es el Consejo de la Unión Europea y, particularmente, su Secretaría General encargada del desarrollo de las instituciones, operaciones y capacidades de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). El diseño parte de la necesidad de contar con instrumentos para la acción global (capacidades), pero también de la voluntad de dotar a la organización de instituciones y capacidades autónomas (instituciones). Los *battlegroups* son tanto instrumentos de acción del Consejo para contribuir a la seguridad internacional como instrumentos de la Secretaría General para afianzar su posición en el entramado institucional de la Unión Europea 17. Esta interacción entre órgano e instrumento es importante porque, por un lado hay escenarios que demandan la intervención de la Unión Europea y, por otro, la Unión Europea busca escenarios donde autoafirmarse como actor (*mission hunting*). Aplicada a los *battlegroups*, esta dualidad supone que los escenarios de partida se deben identificar no sólo en función de las capacidades objetivas de los *battlegroups* sino también del uso alternativo que se quiera hacer de los mismos con fines institucionales. Por ejemplo, los *battlegroups* pueden emplearse en misiones de separación de Fuerzas Armadas enfrentadas (interposición), pero también pueden acabar

empleándose para separar comunidades enfrentadas (orden público) tal y como ha ocurrido varias veces con las fuerzas internacionales de la Unión Europea en los Balcanes. Esta es la razón por la que se diferencia entre marco lógico y marco de oportunidad.

Desde el punto de vista de los Estados miembros, la emergencia de la Unión Europea como actor global tiene una perspectiva diferenciada según se forme parte del grupo de las grandes potencias (un instrumento), las medianas (un complemento), o las pequeñas (un suplemento) en función de que la nueva condición sirva, coadyuve o supla, respectivamente, a la consecución de los intereses nacionales. Esta diferenciación debe tenerse en cuenta porque la presencia o no de intereses particulares afecta al empleo de los instrumentos colectivos. Esta reflexión apunta a que es probable que los *battlegroups* se empleen en espacios y misiones donde prima el interés compartido, pero también donde converja el interés de los más influyentes. Como se ha mencionado en otras partes de este *Documento*, la iniciativa de creación parte de la voluntad de las grandes potencias europeas, Francia, Reino Unido y Alemania, de contar con más instrumentos que los propios a la hora de la proyección internacional. La iniciativa es de doble vía en la medida que la disponibilidad de instrumentos adicionales de proyección rápida de otros Estados miembros aliviaría, por un lado, la carga que soportan esas potencias cuando actúan en interés colectivo de la Unión Europea, pero también permitiría movilizar esos instrumentos en beneficio de sus intereses particulares o de los colectivos definidos por su influencia (directorio).

En función de lo anterior, una primera conclusión sería la de evitar la participación de los *battlegroups* en escenarios no diseñados previamente, sin establecer acuerdos genéricos y automáticos y decidir caso por caso para evitar que la Unión Europea y sus *battlegroups* acaben convertidos o considerados como el brazo armado de terceros 18.

El marco lógico de empleo

Los escenarios de partida deben ser genéricos porque no hay una especialización funcional o geográfica en los *battlegroups*. La capacidad de adaptación a un escenario es reducida porque el núcleo del *battlegroups* es estable y sólo pueden modificarse algunos de los elementos adicionales del paquete de fuerzas durante su generación nacional. Siguiendo el símil de la función y el órgano, se puede señalar que no hay una relación

causal entre ambos sino que han seguido caminos paralelos. Como se ha indicado en otras partes del trabajo, se definió una función a cubrir en términos genéricos y se solicitaron unidades (órganos) que encajaran en la función. Ahora se dispone de unas funciones y de unos órganos y se buscan los escenarios que hagan encajar ambos 19. El problema de los escenarios de empleo es que la realidad se ajusta pocas veces a las circunstancias previstas de partida y las capacidades previas y exigen una adaptación de la respuesta a la medida de cada crisis. Hasta ahora, el estándar de planeamiento militar consistía en definir y generar un paquete de fuerzas a la medida de la operación. En el caso que nos ocupa, el estándar se ha invertido creando un paquete de fuerzas que pueda emplearse como respuesta a misiones concretas. De ahí que el concepto de *battlegroups* excluya su participación cuando se pueden diseñar unidades a medida de los escenarios.

Si se mantiene la lógica del estándar creado se debe estudiar si el empleo del *battlegroup* en alerta encaja en las situaciones que aparezcan durante los seis meses de su disponibilidad. Su empleo lógico se refiere a que la decisión de empleo está sujeta a una evaluación previa sobre si los escenarios se corresponden o no con los escenarios de partida previstos para el despliegue de una reacción rápida militar o cuando no se reúnan los elementos técnicos de su concepto 20. Dentro de este marco lógico inicial, los *battlegroups* se pueden emplear como fuerzas expedicionarias, de primer escalón o de emergencia. Su marco lógico se delimita por el de las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz seleccionadas por los Estados miembros de la Unión Europea en un espectro que se ha ido definiendo desde Petersberg al Tratado Constitucional.

Dentro del marco lógico y de las misiones asumidas, la unidad en alerta podría intervenir en alguna de las misiones siguientes (escenarios en la terminología del *Military Headline Goal 2010*) que se recogen el cuadro 1.

Cuadro 1 Probabilidad de empleo de los *battlegroups* según las misiones de partida

PROB.	INTERPOSICIÓN	EESTABILIZACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN	PREVENCIÓN DE CONFLICTOS	ASISTENCIA A NACIONA- LES	ASISTENCIA HUMANITA- RIA
ALTA		* MANTENIMIENTO DE LA PAZ * ELECCIONES	ENFRENTAMIE- TO INMEDIATO	EVACUA- CION DE NO COMBATIEN.	PREVENIR ATROCIDA- DES
MEDIA	PRESERVACIÓN DE LA PAZ		DESARMADO Y DESMINADO		
BAJA	TAREAS DE COMBATE EN GESTIÓN DE CRISIS	* DESARROLLO INSTITUCIONAL * REFORMA DEL SECTOR DE LA SEGURIDAD	* EMBARGO * CONTRA- PROLIFERACIÓN		GESTIÓN DE CONSECUEN- CIAS

Las tareas de interposición ocupan la zona alta del espectro de misiones porque tanto la preservación de la paz como las tareas de combate en gestión de crisis precisan una capacidad de combate que los *battlegroups* no tienen salvo que se les utilice como elementos de primer escalón. El número de unidades capaces de realizar esa misión es reducido y pertenece a las fuerzas expedicionarias de las grandes potencias, por lo que es lógico que las grandes potencias aspiren a contar con más unidades europeas que puedan desempeñar esa función y alivien su agenda recargada de compromisos. Sin embargo, para otros países pequeños o con tradición de neutralidad esas misiones tendrían una intensidad de enfrentamiento demasiado alta para implicar sus –únicas– unidades. Cuanto más alta sea la parte del espectro a la que pertenece un escenario, más difícil será decidirse sobre su empleo salvo que estén en alerta los *battlegroups* de Estados miembros que respalden su intervención bajo la bandera de la Unión Europea.

Del segundo grupo de misiones, las dos primeras pertenecen al espectro de capacidades definido en el concepto: misiones de baja intensidad y sin complicaciones operativas y logísticas significativas, tal y como han mostrado las dos operaciones *Artemis* y *Eufor* en la República Democrática de Congo. Para las misiones de desarrollo institucional y reforma del sector de la seguridad parecen más idóneas las misiones técnicas de asistencia compuestas por asesores militares individuales que por unidades militares porque el tiempo preciso para estas misiones excede al límite temporal de los 120 días.

En el tercer grupo, el escenario de partida más probable es el de un despliegue preventivo para prevenir la escalada en una crisis o su expansión. Para el desarmado y desminado se precisa una especialización y un tiempo que no se puede garantizar con las condiciones técnicas del concepto actual, pero por defecto o en espera de una solución mejor podrían ocupar ese escenario por defecto. Las operaciones de embargo no parecen un escenario probable porque ese tipo de unidades precisa medios aéreos y navales con los que no cuentan ni los *battlegroup* actuales ni sus modalidades navales y aéreas futuras. Pueden desplegarse mientras llegan las unidades especializadas pero no parece que sea un escenario de empleo habitual para unas fuerzas con medios tan limitados. Desde el lado de la contraproliferación, los *battlegroup* entrarían en competencia con las Fuerzas de Respuesta de la OTAN desde una posición de desventaja para luchar contra la proliferación de armas de destrucción masiva, por lo que parece un escenario de partida con pocas probabilidades de empleo. Las operaciones de control de armamento que llevan a cabo organizaciones como la OTAN en el Mediterráneo o la coalición de la *Proliferation Security Initiative* en el Pacífico llevan demasiado tiempo como para encargarse de ellos unas unidades que deben estar en estado de alerta y disponibilidad permanente.

El cuarto grupo de misiones también parece un escenario proclive a la participación de los *battlegroups* porque parece lógico que europeos rescaten a europeos fuera de Europa, en lugar de delegar esa función tan visible de la PESD en un Estado individual. Por último, la prevención de las atrocidades es un escenario ya contemplado en Bunia y Kosovo y en el que la sensibilidad europea en materia de derechos humanos está por encima del derecho a la no intervención en asuntos internos de otros estados. La injerencia humanitaria no es un derecho reconocido pero es un escenario que entra dentro de la lógica de la actuación europea incluso al margen del Consejo de Seguridad si éste se bloqueara por cualquier motivo 21. El problema de intervenir sin un respaldo jurídico aunque sea por razones humanitarias es que obliga a repetir la intervención siempre que se presente para no dar pie a críticas de doble rasero.

Cuando una situación de crisis responda a las misiones anteriores y se pueda responder en las condiciones técnicas previstas en el concepto, entraría en el marco lógico de intervención de los *battlegroups*, aunque la decisión final siempre será política tras el asesoramiento técnico de idoneidad. Los *battlegroups* se conciben como una fuerza autónoma o como el principio de una acción a mayor escala. Un escenario lógico

de empleo de partida es la de llevar a cabo misiones rápidas y simples como la de la operación *Artemis* que no impliquen un nivel de riesgo importante ni problemas de planeamiento complejos 22. Esos escenarios de empleo táctico son tanto más probables cuanto más baja es la parte del espectro en la que encajan las misiones 23. Por el contrario, parece que el empleo sería más difícil cuanto más se acercan las misiones a la parte alta del espectro 24. También parece tanto más recomendable su empleo preventivo, antes de que la escalada obligue a emplear fuerzas superiores a la de los *battlegroups*.

Las áreas de empleo no dependen tanto de una distancia fija (la distancia de los 6.000 kilómetros se ha descartado como radio máximo) como de la posibilidad de desplazamiento logístico con todo el material porque a la hora de respetar los plazos mínimos del despliegue de los *battlegroups*, no sólo preocupan los diez días de plazo para tomar decisiones, sino el tiempo que tarda la llegada del material más pesado 25. Si combinamos los criterios geográficos de la Estrategia Europea de Seguridad con los de la Política Europea de Vecindad y la multitud de acuerdos de cooperación europeos, las áreas geográficas de intervención recorren la periferia de la Unión Europea desde Mauritania al Cáucaso. Otras zonas como África, el Mediterráneo, los Balcanes, Oriente Medio y Asia Central se dan por la bibliografía como áreas “naturales” de intervención 26. Fuera de esa áreas no se descarta una intervención de la Unión Europea en situaciones de desastres naturales o causados por el hombre, pero todavía no se considera el empleo de unidades militares, sino el de medios militares que no afecta al concepto de empleo de los *battlegroups*. Por lo tanto el criterio geográfico es selectivo y ligado a los espacios de proximidad de la Unión Europea o de influencia de algunos actores.

El marco de oportunidad

El empleo dentro del marco lógico anterior se corresponde con una etapa inicial de planeamiento. Los escenarios de partida descritos se ajustan a los requisitos técnicos de los *battlegroups* y a los criterios políticos acordados sobre su concepto. No obstante, y una vez que se dispone de los *battlegroups*, es posible que se empleen para los escenarios de partida pero también es posible su empleo se adapte a nuevos escenarios. Los *battlegroups* tienen unos escenarios explícitos dentro del marco lógico pero se verá expuesto a la modificación implícita por la vía de los hechos. Una vez creado el

instrumento, el marco explícito de su actuación pasa a un segundo plano y prima más la oportunidad que la lógica de empleo.

El principio de idoneidad se modifica a medida que cambian las circunstancias y los *battlegroups* no se mantienen aislados sino entran en una bolsa de instrumentos a disposición de la acción exterior y participan de la dinámica de la evolución. Ya se ha mencionado que los *battlegroups* son un fin pero también un medio: el fin es el de su marco lógico pero se van a utilizar como medios para ampliar la proyección internacional de la Unión Europea y las competencias institucionales. Si se siguen las declaraciones del secretario general y alto representante para la PESC o de las Presidencias en ejercicio de la Unión Europea, se constatan el continuo ofrecimiento de los *battlegroups* a posibles usuarios y la disposición a intervenir 27. Este uso de los escenarios como laboratorio de pruebas ha sido necesario para el rodaje de las instituciones pero una vez probada la validez de las instituciones, estas siguen buscando nuevos escenarios –de oportunidad– que alimenten su desarrollo.

Esta tendencia se observa cuando se sigue la evolución de la gestión civil-militar de crisis y la trayectoria expansiva de la Célula Civil-Militar del EMUE. Ubicada bajo el mando directo de la Secretaría General y destinada inicialmente a coordinar las operaciones que precisaran una coordinación de ambos elementos, tiende a expandirse para ocupar un espacio propio entre la gestión militar reservada a los Estados miembros y la gestión civil reservada a la Comisión 28. Durante el lanzamiento de la Presidencia alemana en Berlín, el secretario general ha anunciado un paquete de medidas para potenciar la capacidad de intervención civil-militar de la Secretaría y la necesidad de movilizar las misiones, instituciones y capacidades de la Unión Europea en apoyo de la acción exterior de la Unión Europea. Para mayor abundamiento en la voluntad expansiva de la Célula Civil-Militar, baste resaltar su voluntad ya reglada en 2006 de:

“planificar y conducir una operación militar autónoma, en particular donde se precise una respuesta civil-militar y donde no se haya identificado una conferencia general nacional” 29.

El desarrollo posterior de esta Célula, de su centro de operaciones y de sus capacidades de planeamiento estratégico tiende a colocar todas las capacidades compartidas bajo la iniciativa de la Célula desplazando a los órganos intergubernamentales de control de la PESC 30.

Esta tendencia puede colocar a los *battlegroups* en la lógica civil-militar descrita y conducir a un ajuste de escenarios en los que el empleo vendría determinado por su disponibilidad –otros medios como los policiales resultan mucho más difíciles de movilizar– o por la oportunidad política de mantener la iniciativa. Si esto es así, se pasaría de una lógica de empleo especializada: los *battlegroups* se emplean cuando el escenario es idóneo, a una lógica de empleo genérica: se pueden emplear cuando no haya otro instrumento disponible 31. Si esto es así, y en ausencia de una oposición clara de los Estados miembros, los *battlegroups* van a utilizarse para consolidar el papel central del nuevo órgano de la Secretaría del Consejo.

Otra vía de oportunidad para los *battlegroups* es su empleo para potenciar la transformación y la europeización de las unidades menos “internacionalizadas” y facilitar la cooperación estructurada entre los miembros de la Unión Europea. La participación en los *battlegroups* sirve para fomentar la interoperabilidad y la aptitud expedicionaria de las Fuerzas Armadas que participan en los *battlegroups*. Mientras los tres promotores de la iniciativa: Reino Unido, Francia y Alemania, disponen de varias unidades de despliegue rápido que pueden combinar para conformar poner en marcha un *battlegroup*, los demás disponen de pocas o deben aprovechar su paso para articularlas. La disponibilidad y experiencia de este tipo de unidades permite participar dentro de coaliciones dentro o al margen de la Unión Europea. Según esta lógica, los escenarios de empleo de los *battlegroups* pueden aumentar por la vía de la cooperación estructurada, es decir por la cooperación reservada a los Estados miembros que deseen y puedan profundizar en su nivel de integración. Esta lógica de oportunidad puede conducir un desplazamiento de los escenarios de intervención hacia la parte alta del espectro de misiones cuando las grandes potencias que dirigen la cooperación estructurada realicen misiones más allá de las previstas en el marco lógico de partida.

También hay que mencionar los escenarios de oportunidad que acompañan al empleo de Fuerzas Armadas en la seguridad territorial (*homeland security* o *homeland defence*). Los escenarios de apoyo colectivo a las autoridades civiles no están bien desarrollados en el ámbito nacional, por lo que parece difícil que se pida a las unidades en alerta que lleven a cabo misiones relacionadas con el orden público salvo situaciones de extrema necesidad, tal y como el escenario “devastado por la guerra civil y el crimen” que escogió el ejercicio *European Endeavour* 2006 del *battlegroups* germano-finlandés-holandés.

Los escenarios de gestión de consecuencias sí que entran entre las misiones genéricas de los *battlegroups* pero no así las misiones de apoyo a las autoridades de interior, aunque éstas ya empiezan a ser frecuentes a nivel nacional. Éstos podrían participar en apoyo a la población civil en situaciones de emergencias naturales o causadas por la mano del hombre, pero no parece que las unidades en alerta puedan ofrecer una asistencia humanitaria a la población más especializada que el resto de las unidades militares. Aunque todavía no hay demandas al respecto, la Unión Europea está poniendo en marcha políticas de protección civil, gestión de emergencias y otras que podrían generar escenarios internos de intervención 32. Si entra en vigor el Tratado Constitucional en tramitación que recoge una cláusula de seguridad por la que se faculta la solicitud y el envío de ayuda militar entre Estados miembros en caso de una agresión terrorista o de un desastre natural podría crear nuevos escenarios de intervención de los *battlegroup* dentro de las fronteras europeas 33.

Los “NO” escenarios

En este apartado se identifican algunos escenarios de empleo no recomendables de acuerdo con los elementos técnicos y políticos del concepto actual. Su identificación se orienta a determinar los escenarios de riesgo que pueden –en las circunstancias actuales– desvirtuar el concepto de empleo inicial de los *battlegroups*. Los escenarios no deseables o “no escenarios” serían los que podríamos denominar de comodín, reserva y rotación, respectivamente.

Un escenario no deseable es el de empleo de los *battlegroups* como instrumento de respuesta “comodín” en el que se utilizaría los *battlegroups* porque están disponibles o mientras se busca una mejor opción. Cualquier escenario de despliegue puede tener una evolución inesperada que obligue a improvisar sobre el terreno funciones para las unidades que intervienen no estuvieran diseñadas. En estos casos los *battlegroups* desarrollarían las nuevas funciones hasta que fueran relevados salvo que contaran con unas estrategias de salida que les permitiera poner fin a la intervención si la misión no progresa o las circunstancias cambian la naturaleza del empleo. Este escenario es poco deseable para cualquier paquete de fuerzas que se diseñe para una operación, pero lo que constituye un verdadero “no escenario” de despliegue de un *battlegroup* es que se les utilice de entrada a sabiendas que la misión no es idónea. Sea porque se les emplee en misiones de naturaleza no militar: misiones policiales, humanitarias, diplomáticas, etc., o

en misiones de naturaleza militar que no reúnan las condiciones previstas en el concepto, su efecto será el de desdibujar el perfil inicial de creación. La respuesta a este “no escenario” aconseja contar con una estrategia de anticipación que haga constar a los responsables nacionales y colectivos de la decisión las consecuencias de la falta de idoneidad. La viabilidad de este escenario depende de la dialéctica entre la lógica militar y la lógica política, una dialéctica asimétrica que da verosimilitud a este escenario.

También cabe la posibilidad de que se recurra a los *battlegroups* como “reserva” disponible para reemplazar o extraer unidades participantes en otras misiones de la Unión Europea. Este escenario entraría dentro de su marco lógico cuando se tratara de una situación excepcional, por ejemplo extraer a los miembros europeos de una misión internacional en dificultades, pero también podría acabar empleándose a los *battlegroups* para reforzar o completar fuerzas europeas en otras misiones no habituales cuando no hubiera otras fuerzas disponibles o se alargara el proceso de generación de fuerzas 34. Este “no escenario” violenta el concepto de partida pero ya que siempre será más satisfactorio emplear una unidad en alerta que enfrentarse a un proceso de generación de fuerzas, no hay que descartar el uso de los *battlegroups* como reserva estratégica.

Otro “no escenario” sería considerar que los *battlegroups* se encuentran permanente instalados en una rotación virtual. Aunque en principio el compromiso de alerta se agota tras la participación y la unidad empleada queda libre de compromisos, la bibliografía consultada está acuñando los términos de rotación y turno, lo que crea expectativas de periodicidad. También se presentan los *battlegroups* como un *pool* de fuerzas al estilo de las antiguas *Allied Mobile Force* de la OTAN o a las unidades multinacionales asignadas a la Unión Europea Occidental que alimentaban una base de datos para las que estaban en disposición permanente (*stand by*). Este “no escenario” de rotación virtual puede acabar consolidándose porque, por un lado, la participación de las unidades empleadas las “etiqueta” como *battlegroup* y, por otro, hay algunos Estados miembros interesados en identificar y especializar a sus fuerzas como tales aprovechando su participación 35. Una vez que una unidad haya sido “etiquetada” como *battlegroup*, y mientras no se desarticule, seguirá constando en la base de datos de los responsables de planeamientos nacionales y europeos de forma que será difícil evitar que escapen a una situación de “reserva o rotación virtual” 36. Esta posibilidad de empleo restringiría la posibilidad de empleo nacional alternativo y crearía un compromiso implícito de reserva.

El planeamiento consiste en adaptar la estrategia a la situación real. El EMAD deberá adecuar los *battlegroups* españoles a las circunstancias de cada situación, pero si quiere evitar escenarios no deseados su línea de defensa no puede delegarse en el planeamiento operativo. La defensa de unos escenarios determinados para los *battlegroups* o su modificación si así se desea deberá tener como marco de discusión los Consejos o los Comités donde se revisan las tendencias estratégicas. De ahí la necesidad de estar atentos a la inminente revisión del *Rapid Response Concept* de la Unión Europea que van a presentar de forma concertada las presidencias alemana, portuguesa y eslovena de la Unión Europea, a los cambios de los procedimientos acordados de gestión de crisis por la vía de los hechos consumados de la Secretaría General.

FÉLIX ARTEAGA MARTÍN

Investigador Principal del Real Instituto Elcano.

LA TOMA DE DECISIONES Y LA RESPUESTA RÁPIDA EN LA UUNIÓN EUROPEA

Introducción

En el concepto militar de la Unión Europea del año 2003 donde se considera la respuesta rápida se expresa la diferencia entre el concepto general de “respuesta rápida”, que permitiría unas fuerzas militares disponibles en el teatro de operaciones en un máximo de 30 días desde la decisión del Consejo de la Unión Europea de lanzar una operación, y el concepto derivado de “respuesta inmediata”, en el que ese tiempo de reacción se reduce a cinco días. Precisamente hace muy poco tiempo que la actual Presidencia alemana de la Unión Europea ha presentado una propuesta para revisar el concepto de respuesta rápida en coordinación con las Presidencias de Portugal y Eslovenia, que seguirán a la alemana.

Sin embargo, es lógico aceptar que en la práctica la respuesta rápida de la Unión Europea en su dimensión militar se basa en los *battlegroups*. Como elemento específicamente terrestre se irá completando progresivamente con los elementos marítimo y aéreo, a medida que se desarrollen los estudios sobre la Dimensión Marítima de la Unión Europea y la Iniciativa Aérea de Respuesta Rápida. Conviene, no obstante, mantener la idea teórica de que los *battlegroups* no son las únicas fuerzas militares que podrían utilizarse en una operación militar de respuesta rápida que la Unión decidiera lanzar ante una crisis o emergencia humanitaria.

En el desarrollo progresivo de la Política Europea de Seguridad Común (PESC), desde la promulgación de su Estrategia Europea de Seguridad, una constante ha sido el esfuerzo en dotarse de las capacidades, de todo tipo, que permitan influir en los conflictos desde el primer momento, evitando su escalada y utilizando todos los medios posibles para restituir la paz y la seguridad.

Entre la diversidad de medios que la Unión Europea utiliza, y ya enmarcados en la más específica Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), los medios militares también han visto crecer progresivamente su disponibilidad. Un paso más pretende que su despliegue y empleo en aquellas operaciones que lo requieran se haga con rapidez, lo que conlleva un planeamiento y una toma de decisiones también rápidas y eficaces.

La esencia del sistema que existe en la Unión Europea para la gestión de crisis se basa en el control político de las operaciones, desde su concepción hasta el final de la operación, pasando por la decisión de lanzarla y la vigilancia sobre su desarrollo. Son pues las estructuras y los responsables políticos los que deben adoptar procedimientos para que la toma de decisiones responda a ese carácter de urgencia. Pero, además, esa decisión debe ser eficaz y adecuada, y para ello debe haber contado con el asesoramiento y la información de todos los que pueden influir en los diversos aspectos de la misma.

Por ello es absolutamente lógico que la opinión de los organismos militares en aquellas operaciones que la Unión Europea decide lanzar y que son exclusivamente militares, o tengan un componente militar, sea tenida en cuenta por aquellos con la responsabilidad de tomar la decisión de implicar a sus fuerzas militares en la operación y que son los responsables políticos.

La gestión de crisis y la interacción política y militar

Recordemos que a nivel político las altas decisiones que se toman en el marco de la PESD se producen a través del Consejo Europeo en formato de jefes de Estado o de Gobierno y del Consejo de Ministros de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE), preparadas por el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y sobre todo por el Comité Político y de Seguridad (COPS).

Este último Comité es esencial en el sistema de gestión de crisis de la Unión Europea y como tal mantiene contactos y se reúne al menos dos veces por semana, recibe información, particularmente del Centro de Situación y la Unidad Política, intercambia opiniones y puntos de vista y controla cualquier situación que en un determinado momento pueda escalar y convertirse en una crisis de seguridad que la Unión Europea estima que puede afectarle de una u otra forma.

El Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) es la estructura militar de mayor nivel de la Unión Europea y proporciona asesoramiento, recomendaciones e informes en todos los asuntos con implicaciones militares al COPS, ya sea a requerimiento de éste o a iniciativa propia. Participa decisivamente en el planeamiento y la gestión de crisis y durante las operaciones militares, o que tengan componente militar, controla la ejecución

que se lleva a cabo bajo la responsabilidad del comandante de la operación y que actúa bajo el control político y la dirección estratégica del COPS.

El CMUE está compuesto por los jefes de Estado Mayor de la Defensa representados por los representantes militares y se reúne periódicamente a este nivel siempre que sea necesario y al menos, y es lo más habitual, una vez por semana.

PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN DE CRISIS

Ante la detección de una crisis (nos centramos básicamente en las que pueden conducir a una operación militar o tienen un componente militar), diferentes actores en el seno del Secretariado General del Consejo, incluyendo su secretario general/alto representante, comienzan las acciones, consultas y evaluaciones que pueden llevar a la necesidad de elaborar un Concepto de Gestión de Crisis (CGC).

Una vez presentado un borrador del mismo y a requerimiento del COPS, el CMUE proporciona su opinión militar (*Military Advice*) sobre aquellos aspectos del CGC que le son propios para que el COPS pueda trasladarlo al COREPER y estos al Consejo de la Unión Europea para aprobación.

En pasos posteriores, el CMUE deberá enviar al Estado Mayor Militar de la Unión Europea (EMUE) la Directiva de Opciones Militares Estratégicas, que permitirán a éste desarrollar la o las opciones militares estratégicas que evaluadas por el CMUE y a través del COPS constituirán la base para que el Consejo de la Unión Europea decida tomar acción (que puede tener la forma de una acción común). En ella, además del contexto político en el que se desarrolla la crisis, se establecerá la opción militar estratégica y entre otros aspectos, se decidirá si la operación militar va a recurrir a medios y capacidades de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), apoyándose en los acuerdos de "Berlín Plus".

Posteriormente y después de recibir instrucciones del COPS, el CMUE elaborará un borrador de Directiva Militar Inicial que, aprobada por el COPS, se remitirá al comandante de la operación y que será la base sobre la que este redactará los borradores del concepto de las operaciones y de la declaración de requisitos. Estos seguirán un proceso

similar que a través del CMUE y con su opinión y recomendaciones acabarán siendo aprobados por el Consejo.

También el comandante de la operación redactará el borrador de plan de operaciones, que sometido al COPS junto a las recomendaciones y la opinión del CMUE, se enviará para aprobación del Consejo de la Unión Europea. Aquí se puede considerar finalizado el planeamiento a los niveles político-estratégico y estratégico-militar, en los que el apoyo y el trabajo del EMUE, bajo la dirección del CMUE, resulta esencial, precisamente para que las decisiones políticas a adoptar tengan los mejores asesoramientos y recomendaciones militares.

Mención especial debe hacerse respecto al EMUE, estructura que proporciona el conocimiento, la experiencia y la capacidad de análisis y planeamiento militar. Inicialmente funcionó sobre la base de un grupo de trabajo interino desde febrero de 2000 hasta julio de 2001, cuando se constituyó de forma plena y permanente.

Es parte integrante del Secretariado General del Consejo, a diferencia del CMUE que no lo es, y esta “doble dependencia” (que en el Estado Mayor Militar de la OTAN, por ejemplo, no se da, al depender orgánicamente del Comité Militar de la Alianza) ha podido plantear en alguna ocasión recelos sobre su posible subordinación a las consideraciones políticas en detrimento de las estrictamente técnico-militares.

VALORACIÓN Y PROBLEMAS PRESENTADOS

Entre los problemas que este proceso ha de afrontar se estiman como los más relevantes el de la lentitud y una cierta contaminación entre los aspectos técnico-militares y las consideraciones políticas que “descafeína” los informes y recomendaciones.

En la emisión de los informes del Comité, en más ocasiones de las deseables hay lentitud en el proceso y se pierde la posibilidad de influir en las estructuras políticas y en su decisión.

Pueden mencionarse como factores clave de ello una cierta inflexibilidad de la estructura militar y la aparente falta de capacidad de los representantes militares del CMUE para adoptar las decisiones *in situ*, en la misma sesión.

Se podría también objetar que el CMUE sólo se reúne una vez a la semana, y aunque el Comité siempre ha manifestado su permanente disponibilidad para reunirse, el hecho de hacerlo más a menudo ha planteado dificultades en alguna ocasión. Incluso en ese problema interaccionan a veces aspectos administrativos y logísticos, como los problemas encontrados en ocasiones para reunirse en fines de semana en los lugares existentes en las instalaciones que la Unión Europea dispone en Bruselas. Problemas de índole administrativa y burocrática que han tenido que resolverse caso por caso y no siempre de forma absolutamente satisfactoria.

Esto lleva a una delegación excesiva de la preparación de las decisiones, o documentos relevantes, en el grupo de trabajo del CMUE y por consiguiente aumento de los tiempos en la producción y aprobación final de los mismos.

Hay que reseñar, no obstante, la gran eficiencia de este único grupo de trabajo del CMUE (se reúne al menos dos veces por semana), que aprueba habitualmente por el procedimiento del silencio y en ocasiones “en sesión”, documentos que exigen muchas discusiones e intercambios de ideas y opiniones, y para ello mantiene una permanente disponibilidad para reunirse en cualquier momento.

Por último y en descargo del CMUE y de la crítica que recibe de alargar el procedimiento, hay que significar que en muchas ocasiones se ve forzado a proporcionar sus recomendaciones y opiniones militares en plazos muy limitados y desde luego, recibiendo la “invitación” para producirlos con unas disponibilidades de tiempo bastante menores que los concedidos a otros Comités.

Otro importante problema que puede interpretarse como una pérdida y reducción de la influencia del CMUE en las estructuras políticas y particularmente en el COPS, se refiere al contenido de sus recomendaciones. En más ocasiones de las deseadas es difícil emitir un informe puramente técnico-militar, ya que aspectos o características de tipo político se camuflan como pseudomilitares, que se exige sean incluidas, y esto puede reducir el valor del asesoramiento experto que se supone proporciona el CMUE.

En cualquier caso el entorno diplomático en que se desarrollan los trabajos es el de una realidad internacional en la que hay diferentes posiciones y puntos de vista políticos.

En este sentido y para finalizar en la interpretación que se hace de los principales problemas que afronta el CMUE hay que mencionar al Grupo Político-Militar. Viene a constituir el grupo de trabajo del COPS y ayuda a limar las diferencias, aproximar posiciones y llegar a consensos, muchas veces en cuestiones específicamente militares o con implicaciones militares. En su composición hay tanto militares como civiles de las diferentes representaciones de los Estados miembros, y suelen proporcionar asesoramiento directo a los Embajadores representantes permanentes en el COPS que quizá no acuden suficientemente a sus representantes militares.

Por esto y respecto a este Grupo, en los últimos tiempos han aparecido ciertas percepciones críticas. Quizá bajo el deseo de ahorrar tiempo en las discusiones y facilitar el proceso conducente a la unanimidad final entre los países, se ha llevado al Grupo Político-Militar la discusión de algunos temas y documentos que contenían elementos y aspectos militares de suficiente relevancia y significación sin consultar al CMUE y pedirle su habitual asesoramiento e informe. La percepción ha sido, en ocasiones, que se intentaba obviar al CMUE, pues podía avanzarse sin su opinión, que posiblemente no sea imprescindible desde un punto de vista legal, pero que si se piensa que es muy necesaria desde el punto de vista de la experiencia y el conocimiento técnico militar.

Todos estos problemas y dificultades se estima que han producido una reducción de la influencia que el CMUE, la más alta estructura militar de la Unión Europea, tiene en el proceso de toma de decisiones en general y en el Comité Político y de Seguridad en particular, verdadero centro del control y preparación política de las decisiones que se toman sobre la PESD.

El proceso acelerado de decisión

BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS ASPECTOS MÁS IMPORTANTES

Para las operaciones de respuesta rápida, el Consejo en el año 2004 estableció que habría que tener la capacidad de tomar la decisión de lanzar la operación en los cinco días que siguen a la aprobación del CGC, y particularmente en aquellas operaciones que afectan a los *battlegroups*.

Para poder cumplir ese objetivo, el secretario general/alto representante formuló una serie de recomendaciones y el CMUE también emitió su informe, refiriendo sus consideraciones para operaciones que implicaran a los *battlegroups*, pero también para operaciones de respuesta rápida de forma más general.

Como aspectos más relevantes deben citarse:

- Reducir el número de etapas en el proceso de toma de decisiones y planificación.
- Mantenimiento del rol del CMUE como órgano colegiado que proporciona la experiencia y el conocimiento militar.
- Utilización de todos los instrumentos existentes institucionales, políticos y militares (incluyendo las estructuras del secretariado y particularmente la Célula Civil-Militar).
- Desarrollo de una metodología para la planificación estratégica de anticipación que incluya discusiones exploratorias informales entre el Secretariado General del Consejo, cuarteles generales potenciales y Estados miembros.
- Anticipación de las orientaciones políticas para desarrollar la planificación operativa.
- Preparación anticipada de documentos relativos a los aspectos administrativos, políticos y financieros.
- Empleo de las facilidades legales que establece el Reglamento interior del Consejo, y en particular la extensión de la autorización al COPS para tomar las decisiones adecuadas para el adecuado control político y la dirección estratégica de las operaciones.
- Consideración de la importancia que para los *battlegroups* tienen la pre-identificación de fuerzas y de la estructura de mando y control, así como de la planificación de anticipación a todos los niveles.
- Implicación del CMUE en la puesta en marcha de estas recomendaciones en todo lo que cae dentro de su competencia.

VALORACIÓN Y DIFICULTADES ESTIMADAS

A partir de las recomendaciones descritas para acelerar el proceso de decisión se han continuado los trabajos y estudios teniendo en cuenta los desarrollos teóricos, las operaciones militares y civiles que se han ido lanzando, y ejercicios y estudios llevados a cabo.

Los aspectos que se consideran buscan conseguir rapidez y agilidad en la respuesta final, para lo cual habrá que recortar el planeamiento, llevando a cabo el mismo con la antelación posible, al igual que el evitar demoras en la toma de decisiones.

A continuación se exponen las que se estiman han sido las principales dificultades encontradas.

PROBLEMAS ESTRUCTURALES Y CULTURALES

Verdadero problema estructural de la Unión es la necesidad de tomar las decisiones por consenso de todos sus miembros. En los diferentes Comités (recuérdese que en la actualidad son 27 los países que componen la Unión y asisten con igual voz y voto a todos los Grupos y Comités), lograr la unanimidad exige, en ocasiones, un esfuerzo enorme. Los Estados de la Unión Europea comparten muchísimas cosas, pero también tienen diferentes puntos de vista, en particular sobre asuntos tan sensibles como los que afectan a la seguridad y la defensa.

Otro problema detectado en los intentos de lograr una reacción rápida a las crisis, incluyendo su planeamiento, ha sido el de la descoordinación de la estructura civil y la militar. Por principio la Unión Europea adopta una aproximación global utilizando instrumentos civiles y militares. La necesidad de que los diferentes organismos implicados en el planeamiento, tanto los civiles como los militares, actúen conjunta y coordinadamente es evidente.

Civiles y militares, por separado, suelen estar acostumbrados a trabajar en grupo (los militares en los estados mayores, los civiles en los gabinetes y órganos de dirección, direcciones generales), pero lo están menos en aquellas estructuras que son comunes.

La creciente interacción en el seno del Secretariado General del Consejo de la Unión Europea de civiles y militares, con una especial referencia la Célula Civil-Militar, irá paliando esta dificultad y modificando las reservas intelectuales y culturales de unos y otros para lograr mayor integración y eficacia que será lo único que al final proporcione la rapidez en la respuesta.

La Unión Europea ha sido durante mucho tiempo una organización exclusivamente civil, y sólo muy recientemente ha tenido que integrar entre sus estructuras las militares, lo que lógicamente lleva tiempo para que el funcionamiento sea fluido y armonioso.

Cabría aquí mencionar a la futura Constitución de la Unión Europea en el apartado de su proyecto actual que se refiere al papel relevantísimo y la enorme influencia del futuro ministro de Asuntos Exteriores y por ende del Secretariado General del Consejo, donde hay ciertas tendencias o líneas de influencia que apuntan a que esa potenciación del Secretariado debilitará la influencia de las estructuras y elementos militares, además de ir en detrimento de la representación y peso de los Estados miembros.

Así, se ha apuntado la separación y desmembramiento de las diferentes Divisiones del EMUE, la potenciación de la Célula Cívico-Militar bajo control de las estructuras civiles y otras medidas que apuntan a reducir el acceso directo de los militares a los órganos finales de decisión. Cabría preguntarse por qué este intento de aumentar el peso específico de lo “civil” en detrimento de lo “militar” resolverá los problemas planteados en la búsqueda de rapidez. El riesgo añadido es que por conseguir rapidez los Estados miembros se impliquen menos y la generación de fuerzas se haga aún más difícil.

RELACIONES OTAN-UNIÓN EUROPEA

Para disponer de mecanismos fiables para una toma de decisiones rápida habrá que mejorar y desarrollar mecanismos de coordinación eficaces entre la Unión Europea y la OTAN. Esto requerirá desarrollar procedimientos para las consultas a nivel político y político-militar. En este sentido las relaciones entre el Consejo del Atlántico Norte de la Alianza y el CCOPS por un lado, y los Comités Militares de ambas instituciones por otro, no siempre son ni han sido todo lo adecuadas que hubiese sido deseable, como ocurrió por ejemplo en torno a la crisis de Darfur (Sudán).

También se necesitan procedimientos más precisos y coordinados para el planeamiento avanzado y la generación de fuerzas, especialmente en aquellas crisis que se afronten recurriendo a medios y capacidades de la Alianza.

DIFICULTADES DE PLANEAMIENTO

La respuesta rápida a las crisis en el futuro demanda por parte de la Unión Europea el desarrollo de algún tipo de capacidad de planeamiento al nivel estratégico-militar. Se está planteando el establecimiento de un órgano de planeamiento permanente o la activación permanente del centro de operaciones de la Célula Cívico-Militar, aunque para lograr una verdadera capacidad autónoma otras opiniones expresan que se debería ir más allá de la que actualmente ofrece esa Célula constituida dentro del EMUE (nivel político-estratégico), apuntando a un potente cuartel general a nivel estratégico-militar que represente para la Unión Europea lo que el Cuartel General Supremo de las Potencias Aliadas en Europa es para la OTAN.

La aparente existencia de dos tendencias apoyadas cada una por diferentes países en relación con la intensidad en el desarrollo de las capacidades militares de la PESD, una que refuerza el peso específico de la Unión Europea y otra que considera que existen otras organizaciones que ya mantienen adecuadamente ese objetivo, ha resultado en un difícil equilibrio de mínimos que se ha plasmado en la creación de la Célula Cívico-Militar, pero que ahora impide su adecuado desarrollo, explotando todas las posibilidades que ofrece su centro de operaciones.

Los principales problemas que se han producido en el planeamiento de las últimas operaciones pueden centrarse en:

- Plazos reales en la concepción y ejecución del planeamiento mucho más largos que aquellos teóricos establecidos en los documentos y procedimientos.
- Retrasos en la toma de decisiones dentro y fuera de la Unión Europea, como por ejemplo la aprobación de la resolución de Naciones Unidas, documento con el que Unión Europea busca la legitimidad y legalidad en su actuación ante la crisis.
- Falta de experiencia y suficiente preparación de aquellos llamados a intervenir en el desarrollo de determinados aspectos del planeamiento, como por ejemplo los referidos a la financiación común.

Papel del CMUE

Aunque nos parece claro, como se ha indicado anteriormente, que en el caso de operaciones militares o con componente militar, se debe tener necesariamente en cuenta el asesoramiento que las estructuras militares de la Unión Europea emiten en las

diferentes fases de la gestión de la crisis, se tiene la impresión generalizada de que hay una tendencia a la reducción del papel del UEMC.

Se ha indicado la pérdida de influencia del CMUE y como, de alguna manera, hay una creciente percepción de que, en más ocasiones de las deseadas, su actuación produce retrasos o molestias en el proceso acelerado de planeamiento y de decisión. También se han indicado las razones que contradicen esas aseveraciones.

En todo caso para paliar ese problema, supuesto o real, se han apuntado soluciones como la utilización del Grupo Político-Militar o del EMUE en lugar del CMUE a la hora de considerar las opiniones y recomendaciones militares, o incluso reducir la presencia de los representantes militares a su asistencia dentro de la delegación correspondiente a la reunión del COPS para proporcionar así, *in situ*, su opinión experta.

Se ha planteado en alguna ocasión la conveniencia de desdoblar la representación militar ante el CMUE, dado que en su inmensa mayoría los representantes nacionales ostentan también la representación ante el Comité Militar de la OTAN (de hecho los únicos países con un representante militar en cada Comité Militar de la OTAN y Unión Europea son Francia, Bélgica y Luxemburgo). De esa forma se tendría una disponibilidad permanente y exclusiva a un único Comité y sus múltiples actividades, además de las reuniones periódicas. El progresivo desarrollo de la PESD en todas sus facetas, incluye la necesidad de aumentar las capacidades humanas en las estructuras de la Unión que la gestionan día a día, lo que exige una mayor asignación por parte de los Estados miembros de medios humanos.

Pero volviendo a nuestra búsqueda del proceso acelerado o abreviado en el planeamiento, la propuesta más habitual ha sido la de eliminar o agrupar algunos de los pasos o fases que se han descrito en los Procedimientos de Gestión de Crisis.

En este sentido se han realizado las sugerencias siguientes:

- Eliminar la necesidad de escuchar y tener en cuenta las opiniones militares (*Military Advices*) para la elaboración de las Indicaciones previas y del posterior borrador de CGC.
- Suprimir la necesidad de que el CMUE emita y envíe al EMUE la Directiva de Opciones Militares Estratégicas.

- Eliminar la evaluación y opinión militar sobre la ó las opciones militares estratégicas.
- Suprimir la necesidad de que el CMUE emita para el EMUE el borrador de Directiva Militar Inicial.
- Eliminar las opiniones militares sobre los borradores del Concepto de las Operaciones y del Plan de Operaciones.
- Mantener solamente la elaboración del CGC y del plan de operaciones sin los otros documentos intermedios. Normalmente este Documento es general y carece de todos los detalles necesarios para que el Cuartel General Operativo (OHQ) inicie ese planeamiento operativo que le corresponde. Pero si se quiere incluir esos detalles para reducir la producción de los documentos siguientes, más necesaria será aún la intervención del CMUE en su elaboración y valoración.

El problema más grave que presentan estas opciones anteriores es que significan la desaparición del CMUE como órgano colegiado y principal fuente consensuada de asesoramiento militar en el planeamiento, gestión y conducción de operaciones militares o con componente militar. El CMUE debe ser la única voz autorizada, diferenciada y autónoma en su asesoramiento a los que deben tomar las decisiones políticas. Recuérdese que los miembros del CMUE representan a los jefes de Estado Mayor de la Defensa, responsables últimos en los Estados miembros de preparar y proporcionar las fuerzas militares que van a ser utilizadas en una operación militar de la Unión Europea.

La aproximación de la Unión Europea a la gestión de crisis y su capacidad de dar una respuesta rápida a las mismas seguirá siendo global, con recursos, medios y capacidades militares y no militares, y aunque sea en el tramo bajo del espectro de conflictos, cualquier participación de elementos militares requerirá la toma en consideración por parte de los que deciden y ejercen el control político del asesoramiento técnico-militar.

Problemas financieros. El mecanismo *Athena*

Los aspectos económicos de las operaciones también influyen en el desarrollo de la PESD. Los gastos operativos ocasionados por operaciones con aspectos militares o de defensa corren directamente a cargo de los Estados miembros.

De ellos, se consideran gastos comunes aquellos que no pueden asignarse a Estados concretos que participan en una misión de gestión de crisis. En febrero de 2004 se creó por decisión del Consejo el mecanismo *Athena* “para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa”.

Con objeto de mejorar los problemas en el planeamiento militar relativos a la financiación de los costes comunes de las operaciones y siguiendo con los procedimientos adoptados en la creación del mecanismo *Athena*, se revisa cada 18 meses y después de cada operación efectuada por la Unión Europea. La previsión temporal para el segundo semestre de 2006 vino a coincidir con la finalización de *Eufor* de la República Democrática del Congo.

Ya se ha expresado anteriormente, en relación con los diferentes Comités dentro de la Unión Europea, la necesidad de lograr la unanimidad a la hora de acordar cualquier decisión. Esta circunstancia, en el caso de la revisión de *Athena* condujo a lograr una solución de compromiso que quizás no cubra las expectativas y necesidades reales de la financiación en común, financiación que suele estar en torno al 10% frente al 90% aproximadamente que significan los costes individuales de los Estados miembros, pero que tiene un alto significado político ya que la financiación común siempre se ha considerado un signo de solidaridad y de compromiso con una causa común.

Ante la dificultad de ampliar la lista de costes automáticamente financiados en común, se optó por una “solución intermedia” consistente en establecer una serie de costes que serán aceptados si así lo solicita el comandante de la operación y lo aprueba el Comité Especial.

Estos costes son:

- Material adicional esencial: alquiler o compra durante la operación de material específico no previsto que sea esencial para la ejecución de la operación, en la medida en que el equipo adquirido no se repatrie al final de la misión.
- Servicios médicos: apoyo sanitario de nivel uno y unidades de asistencia sanitaria de niveles dos y tres en el teatro de operaciones.

- Obtención de información: obtención de información (imágenes de satélite, inteligencia, vigilancia y reconocimiento de la zona de operaciones, incluida la vigilancia aire-tierra; inteligencia humana).
- Otras capacidades críticas en el ámbito de teatro de operaciones: desminado en el teatro de operaciones en la medida necesaria para la operación; protección química, biológica, radiológica y nuclear; instalaciones de almacenamiento y suministro de combustible; almacenamiento y destrucción de armas y municiones recogidas en el área de operaciones de conformidad con la acción común.

Otro problema esencial fue determinar como se financia el transporte estratégico necesario para desplegar los *battlegroups* en operaciones de respuesta rápida, es decir con poco tiempo de preaviso.

A este respecto se ha establecido un periodo de dos años en el que se considerarán costes comunes a sufragar por el mecanismo *Athena* aquellos que deben afrontar los Estados miembros cuando tengan que proporcionar transporte aéreo estratégico para lograr que el despliegue de los *battlegroups* se haga en el tiempo previsto en su documento conceptual, es decir, en un tiempo que permita a dichos grupos estar cumpliendo su misión en el terreno a lo sumo diez días después de la decisión de lanzar la operación.

Finalmente, otros cambios en el mecanismo *Athena*, consecuencia de esta revisión, han sido el incluir la definición de “operaciones” y de “acciones militares de apoyo” así como la posibilidad de que el Consejo decida, en cada ocasión, si se financian en común ciertos cuarteles generales multinacionales así como la obtención de información.

Se estima que estas medidas, especialmente la referida a la financiación del transporte aéreo estratégico, contribuirán a facilitar el lanzamiento de las operaciones de respuesta rápida, agilizando el planeamiento y acelerando el despliegue, en particular de los *battlegroups*.

Lecciones aprendidas en operaciones y ejercicios

Aunque es cierto que en muchas ocasiones consideramos como lecciones aprendidas lo que en realidad son solamente lecciones identificadas, su simple enumeración es un ejercicio útil y primer paso para una implementación real de las mismas.

Entre las operaciones que resultan interesantes al objetivo anterior tenemos la operación denominada *Eufor* de la República Democrática del Congo que lanzó la Unión Europea y fue una misión militar efectuada a petición de Naciones Unidas. Se desarrolló durante cuatro meses del 30 de julio de 2006, fecha de la primera vuelta de las elecciones presidenciales y parlamentarias en Congo hasta el 30 de noviembre del mismo año. Después de la resolución 1671 del Consejo de Seguridad la Organización de Naciones Unidas (ONU), la acción común del Consejo de la Unión Europea del 27 de abril de 2006 proporcionó el mandato de la misma.

Hay que significar que esta operación no fue una misión con participación de los *battlegroups* tal y como se recogen en su concepto y documentos de desarrollo, pero algunos aspectos pueden ser tenidas en cuenta para un mejor desarrollo futuro de los mismos.

Su objetivo era apoyar a MONUC, la misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, para lograr estabilizar y asegurar aquellas situaciones en que MONUC tuviera que hacer frente a serias dificultades y hubiera riesgo de que la crisis escalara y se hiciera incontrolable. Siempre dentro de las capacidades disponibles, *Eufor* debía proteger a los civiles en las áreas de despliegue y sin perjuicio de la responsabilidad que le correspondía al Gobierno del Congo. Adicionalmente *Eufor* tenía que contribuir a la protección del aeropuerto de Kinshasa. Para cumplir su misión *Eufor* desplegó en Kinshasa un poco más del millar de hombres, teniendo una unidad tipo batallón de despliegue rápido en Gabón para apoyar a las fuerzas del Congo a petición de estas.

Entre las fuerzas en Kinshasa, un centenar largo de soldados españoles que durante mucho tiempo fue la única unidad de maniobra sobre el terreno y cuya actuación ha sido unánimemente reconocida por su actuación decidida y profesional en los sucesos del 21 de agosto cuando hubo de intervenir en el rescate de una parte significativa de las delegaciones diplomáticas occidentales y de la Comisión Electoral independiente del acoso al que fueron sometidos en la residencia del vicepresidente congoleño Bemba.

Varias han sido las lecciones que se han obtenido de esta Operación, desde las de tipo político hasta las estrictamente operativas y las informativas. Ya se han mencionado las relativas a la escasa financiación común al hablar del mecanismo *Athena*.

Interesan también las relativas a los aspectos que influyen en la capacidad de las estructuras de la Unión para efectuar una operación de respuesta rápida. Una de ellas se refiere a la conveniencia de implicar lo antes posible a la cadena de mando y al CMUE. Otras dificultades presentadas se refieren a la generación de fuerzas y a la necesidad de establecer con tiempo y claridad las plantillas de personal de los Estados miembros que debían cubrir los Cuarteles Generales, tanto el OHQ establecido en Potsdam, como el de la Fuerza en Kinshasa.

La reacción rápida exige un planteamiento rápido y este sólo puede llevarse a cabo si se cuenta con el personal adecuado en calidad y cantidad y el procedimiento para disponer del mismo.

Otra lección a anotar se refiere al inadecuado planeamiento estratégico y operativo que se llevó a cabo, lo que produjo problemas y deficiencias básicamente originadas por unos planes que no se ajustaron exactamente a los plazos de la operación, además de una insuficiente consideración de los aspectos referidos al estado o situación final deseada.

Finalmente, las relaciones con la ONU no fueron lo rápidas y adecuadas que hubiera sido deseable.

Con el Estudio *Est-2006* se trataba de dar respuestas a algunos de los aspectos más significativos del proceso de toma de decisiones y el planeamiento en un contexto de respuesta rápida. *A priori* cabe decir que adolecía de ciertas limitaciones, como una escasa presencia de las estructuras militares y la gran importancia otorgada a los aspectos meramente políticos.

El Estudio fue conducido en forma de un seminario de día y medio de duración y una discusión en el COPS el 1 de diciembre de 2006, en base a un cuestionario previo, a cuya preparación contribuyeron los principales Grupos del Consejo y entre ellos el CMUE.

Más que constatar que los procedimientos funcionan, se llegó a la conclusión de la necesidad de continuar profundizando en el proceso de toma de decisiones y en el planeamiento para operaciones de respuesta rápida de la Unión Europea.

Algunos aspectos considerados fueron la preparación y el despliegue rápido y coordinado de los instrumentos civiles y militares y el llevar a cabo y en paralelo el planeamiento a los niveles político-estratégico y estratégico-militar (o estratégico-civil en caso de una operación civil de gestión de crisis).

Las discusiones se basaron en los procedimientos de gestión de crisis, así como en los documentos y conceptos tanto civiles como militares referidos a la respuesta rápida.

Aunque se debatieron aspectos muy variados, una conclusión clara fue que este tipo de estudios no puede sustituir a los ejercicios, normalmente anuales, que tradicionalmente y para poner en marcha y evaluar los procedimientos de gestión de crisis lleva a cabo la Unión.

JUAN ANTONIO MOLINER GONZÁLEZ
Coronel del Ejército del Aire.

CUESTIONES EN TORNO A LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA OTAN Y EN LA UNIÓN EUROPEA: LAS FUERZAS DE REACCIÓN RÁPIDA

Introducción

Es sumamente conocido que, después de la guerra fría, las estructuras políticas y militares han tenido que ir adaptándose a los nuevos retos y amenazas. Si durante la guerra fría, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) supo dar a cada amenaza concreta la respuesta adecuada, ahora parece estar en un continuo proceso de cambio. Tanto es así que, de hecho, la OTAN nunca ha estado tan activa como lo es en la actualidad. Por eso, el dicho según el cual la Alianza no podría sobrevivir sin un enemigo concreto se ha revelado un craso error. Así las cosas, es fácil comprender que el nuevo entorno en materia de seguridad presenta a esta Organización una serie de problemas a los que sólo puede hacer frente adoptando nuevas misiones. Esta nueva situación no siempre resulta fácil de hacerla comprender a la opinión pública, por lo que la Alianza ha hecho un gran esfuerzo por explicar qué operaciones son necesarias y por qué motivos se llevan a cabo. Esta nueva OTAN ha traído consigo que cada vez asuma misiones más complejas en cualquier parte del globo, lo que forzosamente acarrea bajas. Esto ha tenido como consecuencia que algunos Estados miembros tiendan a superproteger a sus soldados, o lo que es lo mismo, a tener una cierta aversión del riesgo.

En el ámbito europeo, al partir de unas premisas distintas, la evolución ha sido más lenta. Y es que hay que partir del hecho de que tan sólo desde el Tratado de la Unión Europea de 1992 se puede hablar de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que, por cierto, costó sacarla adelante, como todo el mundo sabe. Es más, se produjo una cierta confusión entre la Unión Europea Occidental (UEO) y la Unión Europea en este ámbito. Y es que no hay que olvidar que las *misiones Petersberg* tienen su origen en el párrafo cuatro de la Declaración adoptada el 19 de junio de 1992, por los ministros de Defensa y de Asuntos Exteriores de la UEO, reunidos en el castillo de Petersberg, cerca de Bonn. La Declaración de Petersberg señalaba que, al margen de las actuaciones previstas en el artículo 5 del Tratado de Washington y en el V del Tratado de Bruselas modificado, las unidades militares de los Estados miembros, actuando bajo la autoridad de la UEO:

“podrían ser utilizadas en misiones humanitarias o de rescate de nacionales, en misiones de mantenimiento de la paz y en misiones en las que intervinieran fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las operaciones de restablecimiento de la paz” 37.

Posteriormente, aunque la base jurídica de la política europea en materia de seguridad y defensa no ha variado, la articulación de dicha política, por el contrario, ha sufrido notables modificaciones, reflejadas en las distintas versiones del Tratado de Unión Europea derivadas de las reformas introducidas por los Tratados de Ámsterdam y de Niza.

En este sentido, la inclusión de las *misiones de Petersberg* en el Tratado de la Unión Europea, como uno de los aspectos de la seguridad de la Unión, es consecuencia de la revisión operada por el Tratado de Ámsterdam, adoptado el 2 de octubre de 1997 y que entró en vigor el 1 de mayo e 1997 38. El artículo 17.2 del Tratado incluyó dentro de la política exterior y de seguridad la posibilidad de que la Unión desarrollara:

“... misiones humanitarias y de rescate 39, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz” 40.

El Tratado de Niza, por su parte, supuso un cambio radical, pues en él se suprime toda referencia a las relaciones entre la Unión Europea y la UEO en los artículos 17 y 25, reflejando la voluntad de la Unión Europea de dotarse de una capacidad operativa propia prescindiendo de la UEO. Cambio radical, pero que se había venido gestando en los Consejos Europeos, en reuniones de los ministros de Defensa de la Unión Europea y por otros medios de diferente naturaleza.

A pesar de estos avances normativos la Unión Europea no dio muestras de implicarse y comprometerse efectivamente en la puesta en marcha de este tipo de misiones hasta el Consejo Europeo de Colonia, de junio de 1999. Los textos adoptados en el Consejo de Bolonia se mueven principalmente en un plano político y sientan las líneas de actuación esenciales con la Declaración sobre el refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PESD), y el Informe de la Presidencia sobre el desarrollo de la PESD. 41.

Por último, conviene apuntar que el fracasado Tratado Constitucional mejoraba considerablemente en su artículo 41 todo lo relacionado con la seguridad y defensa, previendo incluso una cláusula de defensa mutua. El naufragio del Tratado suscita ahora muchas cuestiones, como veremos más adelante.

La evolución de la OTAN y la Fuerza de Acción Rápida

Después del período de la guerra fría, la OTAN ha pasado, como ya hemos apuntado por una amplia transformación, que puede resumirse en tres fases. La primera se inició en 1991 en la Cumbre de Roma, en donde se decidió que la Alianza debía concentrarse no sólo en la defensa colectiva sino también en dar las respuestas adecuadas a las distintas crisis. La segunda se inició, a pesar de los acerbos debates entre los miembros de la Alianza en la década de los noventa, con las operaciones fuera de área en los Balcanes, estrategia que fue consolidada en el año 2002 en la Cumbre de Praga como uno de los elementos del meollo duro de la Alianza. Y la tercera fase puede identificarse con un profundo cambio para la Alianza ya que se pasaba de combatir en conflictos, a proveer estabilidad, reconstrucción y ayuda en caso de desastres naturales. En realidad, ninguna de estas tres fases ha sido fácil, siendo objeto de intensos debates entre los llamados “transformadores” y los “tradicionalistas”. Ni que decir tiene que el debate de la transformación de la OTAN ha continuado en la Cumbre de Riga, que ha tenido lugar los días 28 y 29 de noviembre de 2006, y en donde el debate sobre la Fuerza de Acción Rápida (FRR) ha acaparado las discusiones junto con las futuras ampliaciones.

En efecto, es sabido que en septiembre de 2002 el ya ex secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, propuso crear una FRR en el seno de la OTAN, propuesta que fue lanzada en la Cumbre de Praga de noviembre de 2002. El objetivo y las razones de su creación fueron muy bien expuestos por el Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SACEUR), el general James Jones, quien a este respecto declaró que:

“... La OTAN no debería reagrupar grandes unidades como en tiempos de la guerra fría, sino que dispondrá de fuerzas extremadamente móviles y performantes que serán mantenidas a distintos niveles de preparación, de forma que la Alianza haría así frente de una manera más efectiva a las amenazas a las que es susceptible de estar confrontada en el siglo XXI”.

Dicho de otra forma, la Fuerza de Respuesta (NRF) de la OTAN debe ser coherente, tener un alto grado de disponibilidad, multinacional, técnicamente muy avanzada, flexible, desplegable, interoperativa y sostenible. Además, se debe adaptar a las necesidades precisas de cada operación y moverse rápidamente. Con estas características, la NRF podrá actuar en misiones por su propia cuenta o servir como parte de una fuerza más amplia. Desde esta perspectiva, la NRF puede representar una especie de instrumento catalizador para promover y mejorar las capacidades militares de la Alianza, de forma que podría ser utilizada como una prueba de fuerza y solidaridad para impedir una agresión; en el marco del artículo V (legítima defensa colectiva) o en otras crisis, como una fuerza de estabilización; y también como una fuerza de vanguardia que permita la entrada en acción de un número de fuerzas de mayo envergadura. Fue así como dicha fuerza fue aprobada por los ministros de Defensa en junio de 2003 en Bruselas.

La NRF empezó a ser operativa cuatro meses más tarde de su aprobación, mostrando así que en la OTAN se pasa fácilmente de la palabra a los hechos. Es más, poco a poco se ha ido incluso reforzando, lo que demuestra que por el momento, y a pesar de los debates que suscita en el seno de algunos Estados miembros, puede ser considerada como un éxito. Y es que el primer prototipo de la fuerza, que contaba con alrededor de unos 9.500 hombres, se inauguró el 15 de octubre de 2003, un año después de su creación. Pero esta cifra se incrementaría el 13 de octubre de 2004 a 12.000 hombres, durante una reunión informal de los ministros de Defensa de los países miembros de la OTAN en Poiana Brasov (Rumania). De esta manera, según anunciaron el secretario general de la Alianza y el SACEUR, la NRF alcanzaba su plena capacidad operativa para poder asumir cualquier misión. Así las cosas, no es extraño que se pusiera a prueba esa capacidad operativa en junio de 2006, en las maniobras *Steadfast Jaguar 06* en las islas de Cabo Verde (42). Posteriormente, en la ya citada Cumbre de Riga, la NRF ha alcanzado la Capacidad Operativa Plena al llegar a los 25.000 efectivos de tierra, mar y aire, lista para actuar en cinco días (preaviso) en misiones tanto de combate como humanitarias. Los cinco días se cuentan a partir del momento en que el Consejo da su aprobación a la operación. Ni que decir tiene que la participación en la NRF es voluntaria, y la primera vez que se ha utilizado ha sido con fines humanitarios en el año 2005 en Pakistán, estando España por aquel entonces al mando del componente terrestre.

Mucho se ha hablado desde entonces de la Cumbre de Riga, ya que para algunos observadores se trataba de transformar la OTAN en un auténtico “gendarme” del mundo

43. Sin embargo, la Directriz Política Global adoptada al final de la Cumbre no ha podido ir por esos derroteros gracias a la oposición de algunos países europeos, particularmente de Francia y Bélgica 44. No obstante, no conviene olvidar que la NRF constituye un instrumento fundamental para la transformación militar de la Alianza, ya que influye en las capacidades militares de todos los Estados.

Dicho esto, hay que reconocer que la NRF constituye actualmente la punta de lanza de lo que puede ser y significa en el futuro la OTAN. Es cierto que las primeras actuaciones no constituyen pruebas fehacientes de su eficacia, pero también era necesario que oficialmente fuera declarada como plenamente operativa. Y entre lo uno y lo otro, la cuestión del transporte estratégico continúa siendo objeto de disensiones. En efecto, no hay que ignorar que este es el instrumento que permite a las fuerzas de trasladarse a cualquier parte del mundo y, por tanto, de validar las nuevas ambiciones mundiales de la Alianza. Ni que decir tiene que en este terreno la insuficiencia europea es flagrante, por lo que no es de extrañar que con la impulsión de los Estados Unidos, 15 países miembros de la OTAN, más Suecia, se hayan puesto de acuerdo para comprar tres C-17 aviones americanos de transporte, aviones que pueden transportar 70 toneladas a 4.400 kilómetros de distancia.

Desde otra perspectiva, conviene apuntar que, hasta ahora, cada país pagaba sus gastos. España, por ejemplo, pagó entre 16 y 17 millones de euros por la misión humanitaria en Pakistán, ya que estábamos entonces al mando del componente terrestre de la NRF. El ministro de Defensa Bono pidió una solución para tal situación y el secretario general de la Alianza le recordó el reglamento, sugiriéndole que propusiera cambios en la Reunión de Ministros de Defensa de febrero de 2006 en Taomina. Desde entonces se ha revisado el tema y en la Cumbre de Riga se ha decidido en un documento reservado una financiación común para la NRF. Así, se aplicará durante dos años a los gastos de transporte estratégico, con vistas a convertirla en estructural si la experiencia es satisfactoria. Esto debería estimular la participación de los Estados miembros con tropas.

La Unión Europea y la creación de la FRR

El Consejo Europeo de Helsinki dio un paso importante en el camino de la PESC al acordar la creación de una capacidad autónoma europea para decidir y, en los casos en que la OTAN se inhibiera, para ejecutar las operaciones incluidas en las *misiones de*

Petersberg que se considerasen necesarias. Esta decisión política de dotar a la Unión de una capacidad operativa implicaba avanzar en tres ámbitos diferentes, aunque vinculados entre sí: la FRR propiamente dicha; la dotación de capacidades estratégicas, especialmente ligada a la anterior; y los recursos policiales y civiles. Nosotros sólo nos vamos a ocupar de la FRR.

La FRR es, sin duda, el objetivo prioritario de la Política Europea de seguridad y Defensa (PESD) y en su desarrollo se han concentrado los mayores esfuerzos. La primera cuestión a dilucidar era cómo iba a organizarse esta fuerza. En la primavera de 1999, franceses y alemanes 45 alcanzaron un acuerdo para proponer a la Unión que el procedimiento a seguir fuera la colectivización de fuerzas (*pooling*), a lo que habría que añadir el desarrollo de una base industrial europea que reforzara las capacidades militares. Pero al final fue el criterio británico el que acabó imponiéndose 46, ya que consistía en definir unos objetivos globales (*headline goals*) en materia de cuestiones esenciales tales como personal, estructura de fuerzas, cadena de mando, inteligencia, logística, etc. Alemania se sumó también a esta propuesta subrayando la necesidad de reforzar las capacidades colectivas en materia de inteligencia y de transporte estratégico, esto es, medios capaces de transportar a las unidades militares, con todos sus pertrechos, a larga distancia y en muy poco tiempo, sin las cuales la Unión carecería de autonomía real para llevar a cabo ninguna misión 47.

Fue así como en el Consejo Europeo de Helsinki se decidió a crear una unidad militar de forma que los Estados miembros debían ser capaces de desplegar rápidamente (en 60 días) y mantener (al menos durante un año) fuerzas capaces de realizar todas las *misiones de Peterserg*, incluso las que impliquen un mayor despliegue de medios (un cuerpo de ejército como máximo, entre 50.000 y 60.000 personas), sobre la base de una cooperación voluntaria. Esta meta debía alcanzarse antes del 2003 48.

Se trataba pues de dotar a la Unión de una capacidad de decisión autónoma y de fuerzas efectivamente disponibles, eficaces y creíbles para llevar a cabo operaciones militares de gestión de crisis, bajo la dirección de la Unión Europea, en casos en que la OTAN como tal no participara. En particular, estableció lo que a partir de entonces se denominaría Objetivo Global de Helsinki” 49, es decir una serie de características imprescindibles para la eficacia de una operación de gestión de crisis, como capacidad de proyección, viabilidad, movilidad, interoperatividad, flexibilidad, capacidad de mando y

control y capacidad de supervivencia. Un proceso en el que debían evitarse duplicidades inútiles, que no implicaba la creación de un ejército europeo y que exigía la creación de un marco idóneo para que las relaciones Unión Europea-OTAN se desarrollasen adecuadamente. Se contemplaba igualmente la posibilidad de que terceros Estados pudieran participar, y aportar medios, en una operación de gestión de crisis dirigida por la Unión Europea. La cuestión de la FRR era una cuestión de gran enjundia, ya que se trataba de crear una fuerza operativa de entidad, adaptada a cada misión y con participación plurinacional (con la excepción de Dinamarca).

El problema era después contrastar las fuerzas y seleccionarlas dentro de una lista de capacidades totales puestas a disposición de la Unión, trabajo que era llevado a cabo por el órgano conjunto compuesto por el Estado Mayor de la Unión Europea y los representantes de cada país, a los que se podían sumar expertos procedentes de la OTAN. Era lo que se denominaba *Headline Goal Task Force-HT*.

En el Consejo Europeo de Laeken, de diciembre 2001, los Quince declararon oficialmente operativa la FRR en casos de gestión de crisis, aunque no exactamente con todos sus medios, cumpliendo así el compromiso adquirido en Niza. Se trataba, sin embargo, de una afirmación realizada más en el plano político que en el militar, hecha desde el cálculo de que lo importante era presentar resultados que permitieran seguir impulsando todo el proceso hacia su destino final. A pesar de las declaraciones solemnes, quedaba, sin embargo, un largo camino por recorrer hasta que la Unión Europea tuviera plena capacidad para intervenir en gestión de crisis importantes.

En realidad, la FRR está pensada para intervenir en la gestión de crisis de tres maneras distintas: participando en una operación dirigida por la OTAN; sosteniendo una operación bajo mando de la Unión Europea, aunque con la ayuda de medios OTAN; e interviniendo en solitario. Los gobiernos europeos son conscientes de que la principal dificultad a la que se enfrentan radica en las carencias que aún hoy presenta la Unión en capacidades estratégicas, objetivo también identificado en Helsinki aunque no fuera fijado en este caso un plazo concreto para su realización.

A este respecto, conviene dejar claro que, a pesar del indudable avance en términos de capacidades civiles y militares a disposición de la Unión Europea, subsistían notables deficiencias, especialmente en el ámbito militar. En efecto, a pesar de la declaración de

plena operatividad realizada en el Consejo Europeo de Bruselas, de diciembre de 2002, no se habían alcanzado los compromisos fijados en el Objetivo Global de Helsinki. Siguiendo el camino trazado, la Unión Europea consideró alcanzado su objetivo en mayo de 2003, aunque reconociendo ciertas deficiencias y limitaciones a la hora de encontrar una respuesta a las necesidades militares requeridas. Es más, respecto a las capacidades militares de reacción rápida, poco se había avanzado en realidad. Las experiencias de las primeras operaciones de gestión de crisis conducidas por la Unión Europea durante el año 2003 y la adopción de la Estrategia Europea de Seguridad han conducido a que el problema de las capacidades civiles y militares reciba un enfoque diferente. Los principales problemas afectaban a cuestiones como sistemas de mando, control y comunicación, información estratégica, vigilancia y protección de las tropas, transporte estratégico y a la efectividad de los compromisos estatales. En este sentido, el siguiente ciclo de planeamiento de capacidades militares se dio con el Objetivo Global para 2010, aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004, al proponer nuevos criterios de organización de fuerzas en los que prevalecen los criterios cualitativos sobre los cuantitativos: mayor rigor en la planificación militar y de objetivos, mejora de la interoperatividad, capacidad de despliegue y sostenibilidad de las fuerzas. En este caso, ya estaríamos hablando del concepto de *battlegroup*, ampliamente analizado desde distintas perspectivas por los autores que participan en esta obra, iniciado a raíz de un documento consensuado entre el Reino Unido, Francia y Alemania a principios de 2004.

Hechas estas afirmaciones no conviene perder de vista, sin embargo, que el tema de la capacidad militar de la Unión Europea volvería a estar de actualidad en el segundo semestre de 2006 durante la Presidencia finlandesa. Tal es el caso del seminario sobre los *battlegroup* de 19 y 20 de octubre en Helsinki, así como la Conferencia de Coordinación del 27 de octubre. Desde esta óptica, a partir de enero de 2007 y hasta finales de 2008, la Unión Europea podría estar preparada para llevar a cabo dos operaciones de reacción rápida implicando los *battlegroup*, mientras que para el año 2009, se esperan nuevos compromisos con el fin de que la capacidad sea plenamente efectiva, sin olvidar la dimensión aérea y naval. Así las cosas, el 1 de enero de 2007, el concepto de *battlegroup* de la Unión Europea ha alcanzado la plena capacidad operativa 50.

La PESD y el Tratado Constitucional

Al hilo de la evolución reciente de la PESD, y de las FRR de la OTAN y de la Unión Europea, los jefes de Estado y de Gobierno firmaban el 29 de octubre de 2004, en Roma, el Tratado por el que establece una Constitución para Europa, después de que la Convención Europea adoptara por consenso el proyecto de Tratado el 13 de junio de 2003. La elaboración del Tratado Constitucional se lleva a cabo en un periodo crítico desde el punto de vista político para la Unión Europea a causa de la crisis iraquí, primero, y de la guerra, después. No conviene olvidar que la Convención presenta su proyecto de Tratado tan sólo unos 40 días después de que se diera por terminada la campaña militar *strictu sensu*, 9 de mayo de 2003, en un ambiente de división europea entre los Estados que apoyaron la campaña iraquí, y los que se opusieron abiertamente, es decir, Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo. Así las cosas, el periodo de la preguerra y la postguerra ha servido para reflexionar sobre la seguridad y defensa tanto en la OTAN como en la Unión Europea, aunque debido al Tratado Constitucional, es evidente que ha sido en esta última donde se dieron los pasos más efectivos. Y es que el Tratado Constitucional daba pasos de gigante en esta materia, sin que ello signifique que no se pueda avanzar al margen del Tratado, una vez que este se haya quedado por el momento en la cuneta sin que se pueda afirmar a ciencia cierta si se pondrá otra vez en marcha o no, y si se pone, con qué contenido. Todo esto depende de muchos elementos como las elecciones presidenciales francesas, la nueva perspectiva de Alemania, más atlantista, sin olvidar al Reino Unido y a ciertos países del Este recién adheridos a la Unión. Pero la guerra de Irak, en contra de todo pronóstico, no tendría un efecto negativo, ya que actuó como catalizador de la reforma en lo referente a la defensa europea 51.

LAS CAPACIDADES MILITARES Y LA COOPERACIÓN ESTRUCTURADA PERMANENTE

En efecto, desde el inicio de los debates quedó claro entre los convencionales la necesidad de llevar a cabo una reforma en los ámbitos de acción exterior y de defensa, constituyéndose en esta última materia el Grupo VIII, denominado de Defensa, que hizo propuestas muy acertadas que se plasmarían después en el Tratado, sobre todo en el artículo I-41. Tanto es así que ya el párrafo primero de esta disposición se refiere a la PESC señalando que:

“ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada tanto en medios civiles como militares y que la Unión podrá hacer uso de ellos en misiones en el exterior que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el

fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de Naciones Unidas”.

Ni que decir tiene que estas misiones se llevarán a cabo con las capacidades suministradas por los propios Estados miembros. Es obvio que aquí los *battlegroups* entrarían de lleno. Pero esta política de la Unión en materia de seguridad y defensa no es general y sin excepciones, ya que el apartado segundo del párrafo segundo recoge que esa política no afectará al carácter específico de determinados Estados miembros, respetará las obligaciones derivadas del Tratado del Atlántico Norte para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza dentro de la OTAN, siendo compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco. Volvemos, pues, al dilema OTAN-Unión Europea, dejando claro que se salvaguarda la política de los denominados Estados neutrales y para aquellos Estados de la OTAN que consideren que su defensa se realiza dentro de esta Organización.

La cuestión de las capacidades militares vuelve a estar presente en el párrafo tercero de la misma disposición, señalando que los Estados miembros pondrán a disposición de la Unión:

“capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos fijados por el Consejo...”.

Incluso podrán asimismo poner a disposición las fuerzas multinacionales que constituyan entre ellos, comprometiéndose además a mejorar progresivamente sus capacidades militares, creando a este efecto la Agencia Europea de Defensa. En este mismo marco, conviene apuntar que las decisiones que adopte el Consejo se adoptarán por unanimidad, a propuesta del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión o a iniciativa de un Estado miembro, lo que implica que el mecanismo de decisión sigue siendo intergubernamental, y por lo tanto restrictivo. Por otro lado, el párrafo quinto del mismo artículo contempla la posibilidad de que el Consejo encomiende el desarrollo de una misión sólo a un grupo de Estados miembros que, conforme a lo previsto en el artículo III-310, así:

“lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión”.

Se fija así una condición de índole subjetiva y otra objetiva, aunque no se indica quién tiene competencia para apreciar si esa segunda condición se cumple. El artículo III-310

regula el procedimiento al que deben ajustarse tales Estados en la gestión de la operación.

Otra cuestión que estuvo en los debates de la Convención y que al final constituye un elemento novedoso del Tratado es la denominada “cooperación estructurada permanente”, prevista en el párrafo sexto del artículo I-41. De conformidad con esta disposición:

“Los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto para realizar misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión.”

La cooperación estructurada permanente se caracteriza, pues, por un doble criterio: por cumplir unos criterios objetivos de capacidades y por desear serlo. En relación a los criterios objetivos para ser parte, los autores en general sostienen que son muy amplios, nada exigentes ya que pueden participar cualquiera de los 27 Estados miembros y sólo los que quieran quedarse fuera lo harán 52. ¿Quiénes se quedarían fuera? Muy probablemente los seis denominados neutrales y quizás Dinamarca, que tradicionalmente se ha opuesto a una defensa europea.

En realidad, las cooperaciones estructuradas permanentes son la respuesta del Tratado Constitucional al problema suscitado por la desigual voluntad de los Estados miembros por lo que se refiere a participación y compromiso efectivos en el ámbito de la seguridad y la defensa, y por las profundas diferencias en cuanto a capacidades. Durante los trabajos de la Convención se había sugerido la posibilidad de que el Tratado diera cabida a formas de cooperación más estrechas entre los Estados que quisieran implicarse en las acciones más exigentes y que cumplieran las condiciones necesarias en materia de capacidades, en el sentido de que pudieran garantizar la disponibilidad de unos contingentes mínimos, capacidad de mando y control, etc. El Informe final del “Grupo Defensa” calificó gráficamente esta posible forma de cooperación como “eurozona de defensa”. La propuesta no logró reunir un apoyo unánime, pero logró abrirse paso y encontró finalmente cabida en el Tratado. En definitiva, los Estados pueden comprometer su participación en una misión de diferentes maneras: a través de las fuerzas multinacionales existentes, en el marco de una cooperación estructurada o, simplemente, a título individual.

Y es que el artículo III-310, párrafo primero permite la posibilidad de encargar a un Estado o un grupo de Estados la ejecución de una misión de la Unión Europea. Por lo tanto los battlegroups caerían de lleno en el ámbito de esta disposición. Es más, aunque como previsión constitucional es novedosa, hay que resaltar que ya respondía a la realidad, pues en más de una ocasión un grupo de Estados han llevado a cabo una operación en el ámbito de la PESD en nombre de la Unión.

LA CLÁUSULA DE DEFENSA MUTUA

Sería, sin embargo, la llamada “cláusula de defensa mutua”, lo que constituiría la gran novedad en esta materia del Tratado Constitucional. Y es que si el “Grupo de Defensa” sí que hizo propuestas concretas para adoptar una “cláusula de solidaridad” (artículo I-43 del Tratado) 53 sin embargo, nunca hizo propuestas en torno a una cláusula de legítima defensa colectiva. En realidad, esto no es de extrañar, ya que una tal cláusula, análoga por tanto a las ya existentes en la OTAN o en el Tratado de Bruselas modificado, suscitaba agrias polémicas entre los denominados atlantistas, que consideraban que ya la tenían sobre todo en la OTAN (artículo 5 del Tratado), y aquellos que optaban de una forma aparentemente más europeísta, por denominarlo de alguna forma, por una mayor comunitarización de la política de defensa. Desde esta perspectiva, algunos miembros de la Convención llegaron a proponer una forma de cooperación más estrecha en materia de defensa, dejando así dicha cláusula para los Estados que lo desearan. Esta cláusula de voluntariedad permitiría a los Estados denominados “neutrales” 55, mantener sus propias posiciones.

Estas divisiones quedarían patentes en los primeros meses de 2003 a causa de la crisis de Irak, exacerbándose todavía más una vez que se inició la guerra, como todo el mundo sabe. Y es que a nadie se le oculta el afán franco-alemán, después de lo que ha sucedido con Irak, de contrarrestar la voluntad atlantista mostrada por otros Estados europeos, como el grupo que firmó la Carta de los Ocho, patrocinada por el entonces jefe del Gobierno español, señor Aznar. Tanto es así que el 29 de abril de 2003 tiene lugar la minicumbre de Bruselas, en la que participan Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo, y proponen el establecimiento de una Unión Europea de Seguridad y Defensa, con una fuerza de acción rápida estrictamente europea, centros de entrenamiento conjuntos y cuarteles generales para planificar y conducir las operaciones. Esta minicumbre de Bruselas suscitó desconfianza y críticas airadas de los Estados Unidos y de otros muchos

Estados europeos. A este respecto, Colin Powell no tuvo reparos en señalar que los cuatro Estados habían creado:

“some sort of a plan to develop some sort of a headquarters”, recordando al mismo tiempo el poco gasto de defensa que dedicaban, Francia aparte, esos Estados.

Respecto al resto de Estados europeos no presentes en esa minicumbre, conviene recalcar que no recibieron con agrado esa reunión a cuatro, señalando que sus propuestas ya se encontraban recogidas en los textos presentados por el *Presidium*.

Con estos antecedentes, al final se introdujo la cláusula de defensa mutua en el artículo 1-41-7 con el tenor siguiente:

“Si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros.”

Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN, que seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta.

Se trata pues de una una cláusula casi idéntica a la que se encuentra en el artículo V del moribundo Tratado modificado de la UEO. El tenor de esta disposición es el siguiente:

“En el caso de que una de las Partes contratantes fuere objeto de una agresión armada en Europa, las otras, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole.”

El texto constitucional recoge pues en esta última disposición “un pacto de defensa mutua” de forma permanente, eliminando así el carácter voluntario de esa cooperación más estrecha recogida en el Proyecto de Tratado. Como ha señalado ya el profesor Aldecoa Luzárraga:

“...El giro en la Conferencia Intergubernamental, por tanto, es total: se pasa de una “cooperación más estrecha” en defensa mutua para los Estados que desearan asumirla

a instaurar una cláusula de asistencia mutua en el seno de la Unión Europea, hasta el punto de que puede hablarse de verdadera alianza” 56.

Pero dicho esto, hay que reconocer que no va a ser fácil aclarar determinadas cuestiones que pueden plantearse en la práctica a la luz de lo previsto en el artículo I-41.7, y mencionaremos sólo algunas de ellas. En primer lugar, el Tratado no aclara qué ocurrirá si uno de esos Estados denominados neutrales sufre una agresión. ¿Habría que acudir a socorrerle? A nuestro entender no, y digo esto haciendo una interpretación lógica del citado artículo I-41.7, ya que si unos Estados no quieren formar parte de una alianza de este tipo, no se les puede obligar, aunque tendrán que asumir las consecuencias que se deriven de su no participación. Sin embargo, uno no puede entender que en una Unión en la que se hace tanto hincapié en la solidaridad europea y la cooperación internacional, sobre todo con Naciones Unidas, no se pueda prestar ayuda a dicho Estado, porque de todas formas siempre queda el resquicio del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, de cuya Organización sí que son miembros. Claro que, desde el punto de vista jurídico sólo podrían invocar esta última disposición, y no el artículo I-41.7 del Tratado Constitucional. Por otro lado, podría ocurrir casos un poco esperpénticos como el siguiente. Por ejemplo, si Turquía invadiera el resto de Chipre que no ha ocupado ¿se quedarían los miembros de la Unión con los brazos cruzados por el mero hecho de que este país sea uno de esos “determinados Estados miembros”? Personalmente tengo que confesar que no me gusta mucho esta situación, como que estos Estados no figuren con nombre y apellidos en el Tratado. ¿A qué se debe esa discreción o secretismo a la hora de saber quiénes son esos Estados?

Otra cuestión sometida a debate, pero que tal y como ha quedado en el Tratado, en mi opinión no lo es, atañe a la relación entre la alianza prevista en el Tratado y la OTAN. Del artículo I-41.2 y 7 párrafo segundo, así como del Protocolo número 24 parece claro que el Tratado constitucional no sólo “respeta” el marco defensivo de la OTAN, sino que prevé además que la política de la Unión en el ámbito defensivo:

“será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco”, frase que figura de forma idéntica en el artículo I-41.2 y en el Protocolo número 24.

Es cierto que el propio Tratado genera alguna confusión al recoger la frase:

“...para determinados Estados miembros que consideran que su defensa común se realiza en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.”, frase que pudiera hacer pensar que se puede escoger entre el marco defensivo otaniano o el de la Unión.

En nuestra opinión, esta interpretación sería errónea, ya que podría dar lugar a conflictos entre una y otra Organización. Por lo demás, hay que ser un poco sensato y pensar que de los 27 Estados de la Unión, 21 son Estados miembros de la OTAN, ya que tan sólo esos denominados neutrales no lo son. Y seamos realistas, tampoco se trata de grandes potencias... Todo esto no quiere decir que no se pueda recurrir al artículo I-41.7 con el visto bueno de la OTAN, pero pensamos que nunca contra la voluntad de ella. Hoy por hoy, si esto último ocurriera, generaría una crisis de efectos incalculables, sobre todo para la Unión Europea. El pragmatismo y la prudencia se imponen, aunque quizás también habría que hablar de agradecimientos, y tanto los alemanes como los franceses deberían ser los primeros en reconocerlo.

Desde una óptica puramente española, conviene recordar que, como se sabe, Ceuta y Melilla se sitúan fuera del ámbito de zona de la OTAN. Sin embargo, sí que entrarían en el ámbito de aplicación del artículo I-41.7, por lo que constituye para nosotros, por lo menos a primera vista, un elemento no desdeñable, ya que si tenemos un riesgo de agresión armada, es por el Sur. Y ese riesgo se convirtió en realidad en lo que vulgarmente se ha denominado como el “incidente” de Perejil 57, a donde Marruecos mandó a algunos soldados de las fuerzas especiales, y no a simples “gendarmes” como se divulgó, con el fin de reocuparlo, violando así lo que se denominó el *statu quo*. Al margen de la cuestión del régimen jurídico del islote, lo cierto es que en esa ocasión Francia no sólo se mostró terriblemente insolidaria con España, sino que defendió abiertamente las posiciones marroquíes, mirando al mismo tiempo sus propios intereses en Marruecos., al oponerse con firmeza a cualquier medida sancionatoria contra este país, mientras que la prensa gala abordaba el tema con un tono peyorativo cuando las fuerzas españolas lo recuperaron.

ROMUALDO BERMEJO GARCÍA
Catedrático de Derecho Internacional Público
(Universidad de León).

CONCLUSIONES

Para quienes se hayan interesado en este *Documento*, al llegar a este punto habrán podido ver de manera más extensa y lúcida, aquello que de forma más escueta se avanzaba en la introducción. Es posible que tengan su juicio formado y que no necesiten este intento de recapitulación que sólo pretende sintetizar, a modo de recordatorio, los aspectos que se consideran más significativos de la génesis de los *battlegroups* hasta los escenarios más probables de su empleo.

Es posible que otros lectores con menor disponibilidad de tiempo se acerquen directamente a esta parte final para tratar de ver en una síntesis el contenido del *Documento* y su interés profesional. No faltará tampoco quién busque algún aspecto determinado dentro de cualquiera de las partes que componen el análisis realizado y quieran pasar de una forma más rápida por el resto recogido en estas últimas páginas.

Sea cual sea la razón, es obligado presentar de forma resumida todo lo que consideramos se debe recalcar porque constituye la esencia de las reflexiones llevadas a cabo y a ello van dedicados estos párrafos finales.

El avance de la Unión Europea en los aspectos políticos y económicos obligó a considerar la necesidad de una Política Común de Seguridad y Defensa (PESD) no solo como consecuencia de este propio proceso sino también por los cambios estratégicos de la última década del pasado siglo y que se ha traducido en los llamados Objetivos Globales de los años 2003, 2008 y 2010.

Ligado a las *misiones Petersberg*, los fijados en el año 2003 significaron un paso importante en la determinación europea de dotarse de capacidades autónomas pero pronto se pudo constatar que la ambición iba más allá de las posibilidades reales. El reconocimiento de que lo propuesto en Helsinki no se podía cumplir determinó una revisión más pragmática y propició la aparición del concepto de *battlegroup* en 2004 y la fijación de nuevos Objetivos 2010.

No ha sido mucho el tiempo transcurrido pero el calendario establecido y la contribución de los Estados ha permitido la disponibilidad de 13 *battlegroups* entre 22 países y una contribución semestral en la que ya ha participado España. Además se han

clarificado ciertos tipos de misiones en los que pueden intervenir, la composición, las misiones y unos plazos de intervención más razonables.

Sobre los modelos y formas de participación de los diferentes países podemos considerar que no existe un modelo único de participación en la iniciativa y que las motivaciones para hacerlo son muy diversas y vinculadas normalmente a cuestiones como la respectiva postura nacional ante la PESD, la búsqueda de un incentivo para la transformación de las Fuerzas Armadas o la consecución de un lugar visible en el panorama internacional.

Queda suficientemente explícito que hay claras diferencias en la aceptación del principio de multinacionalidad, proclamado y aceptado nominalmente por todos. Nos encontramos, sin embargo, con composiciones prácticamente monocolors en los *battlegroups* británicos o franceses, lo que demuestra un cierto recelo hacia las composiciones multinacionales y su difícil coordinación.

En el lado contrario, los Estados pequeños, conscientes de sus limitadas capacidades han apostado totalmente por la creación de fuerzas multinacionales, bien generando sus propios *battlegroups*, bien buscando la participación en los de otros Estados, que, como en el caso italiano, puede traducirse en una oportunidad para incluir a esos estados en su esfera de influencia. Asimismo, la iniciativa *battlegroup* está permitiendo reubicar ciertas iniciativas multinacionales europeas, cuyo porvenir parece incierto una vez que se ha puesto en marcha la PESD.

Finalmente hay que resaltar como un elemento trascendental que asegura una mayor participación en la iniciativa, el hecho de que determinados estados (Francia, Reino Unido, Alemania, Italia y Grecia) tienen ofertados Cuartel General de la Operación (OHQ) a la Unión Europea. Esta circunstancia, dado que todavía ningún estado se ha decidido a ofertar un OHQ específico y únicamente asociado a un *battlegroup*, les convierte en referentes necesarios para los demás estados que deseen actuar como nación-marco

El núcleo central del trabajo considera que los posibles escenarios de actuación de los *battlegroups* se originan a partir del análisis de los elementos técnicos y los políticos que determinan, respectivamente, el marco lógico del empleo de la fuerza y el marco de

oportunidad de su empleo, así como los posibles cambios que nos llevarían a la utilización de escenarios cambiantes.

No obstante, solo se pueden identificar en este estudio los escenarios de partida porque el concepto estudiado como modelo actual todavía no tiene una definición categórica por razones de restricciones internas de los Estados, que son claramente diferentes como se pone de manifiesto en casos concretos como son los de Finlandia o el Reino Unido.

A mayor abundamiento, no siempre coinciden los planteamientos políticos con los militares dentro de los distintos órganos de la Unión por no citar también las existentes en el seno de los Estados con las implicaciones que los medios de comunicación y la opinión pública llevan a cabo en la demanda de todo el catálogo de posibilidades de cada uno de los escenarios considerados.

Los actores que intervienen en el proceso también condicionan de manera importante con sus tomas de posición y así los *battlegroups* son instrumentos del Consejo para contribuir a la seguridad internacional como también lo son para la Secretaría General para afianzar su posición en el entramado institucional de la Unión Europea y por eso hay escenarios que demandan la intervención de la Unión Europea mientras ésta busca escenarios dónde reafirmarse como actor.

Dentro del *Documento* se concretan en un cuadro los posibles escenarios y la probabilidad que se produzcan al tiempo que se analizan caso por caso. Quizás convendría retomar su lectura ya que, por su extensión, no parece conveniente volver a repetirlos aquí ni resumir la argumentación sin el riesgo de mutilar su proceso lógico.

Posiblemente acapare el interés las reflexiones de los “no escenarios” que se recogen en este mismo apartado. Se consideran no deseables aquellos en los que no estén contempladas las funciones que para los que los *battlegroups* no estuvieran diseñados, los de utilización como reserva ni aquellos que se establezcan como rotación o asuman cierta periodicidad.

Diversas ideas se han expuesto y todas ellas han girado alrededor de la respuesta rápida con fuerzas y medios militares y en particular teniendo siempre la referencia de los

battlegroups. El instrumento militar es el último que la Unión Europea ha ido configurando e incorporando a sus capacidades en los últimos años para hacer valer el peso político, económico y cultural que Europa tiene en el mundo de hoy.

Para influir en las crisis de seguridad con verdadera eficacia hay que hacerlo de forma adecuada y rápida. La rapidez exige acelerar los procesos de planeamiento, toma de decisiones y control de las operaciones. Y como aquí nos centramos en las misiones militares o con componente militar, es desde el punto de vista de estas estructuras con el que se expresan las reflexiones que siguen.

Respecto al Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), principal estructura y órgano colegiado militar de la Unión en la emisión de las recomendaciones y opiniones establecidas en los procesos de gestión de crisis, se ha mencionado la existencia de una cierta lentitud. Para remediarlo será necesario que se modifiquen ciertos hábitos internos, como el tener más flexibilidad para convocar y desarrollar reuniones, y un mayor pragmatismo y contundencia en la toma de decisiones, intentando evitar delegaciones en el grupo de trabajo que en principio significan mayores tiempos.

También será necesario cambiar algunos hábitos externos, como facilitar por parte del Secretariado procedimientos administrativos y logísticos que realmente signifiquen disponibilidad de 24 horas, siete días a la semana, y que la solicitud de informes, recomendaciones y opiniones se realice, al menos, con la misma antelación que al resto de comités y grupos de trabajo.

Parece, en ocasiones, que en sus informes y documentos, el CMUE se ve obligado a introducir, tanto por el entorno político y diplomático en que debe desenvolverse, como en aras de lograr el difícil consenso y la unanimidad entre 27 Estados miembros, consideraciones de índole política, además de los contenidos específicamente técnico-militares. Evitarlo, además de aumentar su influencia dentro del Secretariado General del Consejo y entre los Estados Miembros, reduciría la utilización del Grupo Político-Militar en el que los militares no se consideran suficientemente representados.

Se ha planteado en alguna ocasión la conveniencia de desdoblar la representación militar ante el CMUE, dado que en su inmensa mayoría los representantes nacionales ostentan también la representación ante el Comité Militar de la Organización del Tratado

del Atlántico Norte (OTAN). El progresivo desarrollo de las capacidades militares de la Unión Europea debería ir asociado a una mayor asignación por parte de los Estados miembros de medios humanos para dotar los organismos y estructuras funcionales, particularmente cuando se exige una alta disponibilidad y una rapidez de reacción. Para lograrlo habría que eliminar la existencia de diferentes sensibilidades respecto al hecho de que el aumento de capacidad militar en la Unión Europea no debe ir en detrimento de ninguna faceta de la OTAN.

En todo caso, una conclusión que emerge clara de las diferentes consideraciones del estudio, es la necesidad de mantener la capacidad del Comité Militar como principal órgano colegiado de asesoramiento en todas las cuestiones y asuntos de tipo militar. Y ello tanto en el planeamiento como en el desarrollo y control de operaciones militares o con componente militar.

A nivel de coordinación, como suele ser habitual siempre que se desea obtener rapidez en la reacción, es necesario mejorar sus niveles. Las relaciones con la OTAN no están siendo lo buenas y extensas que se quisiera; con la Organización de Naciones Unidas (ONU) habrá que arbitrar procedimientos para que el respaldo de legalidad y legitimidad internacional que la Unión Europea quiere tener previo a cualquier decisión no signifique retrasos ni incertidumbres; finalmente, la coordinación interna dentro del Secretariado entre militares y civiles irá mejorando progresivamente gracias a la experiencia y al desarrollo de mecanismos adecuados.

Los aspectos económicos son de una realidad incuestionable. En el caso que nos ocupa la Unión Europea tiene un mecanismo que financia los costes comunes de las operaciones militares. Aumentar los costes que sean financiados en común supone un gesto de gran alcance político, dado que significa solidaridad y compromiso con la causa común.

Finalmente, conseguir una reacción rápida exige comenzar desde el planeamiento, que también ha de ser rápido. Diversos estudios recomiendan reducir las fases del mismo para que el proceso sea más ágil y eficaz. La intención es inobjetable, pero en cualquier caso se opina que debe preservarse el papel del CMUE, que debe ser la única voz autorizada, diferenciada y autónoma en su asesoramiento técnico-militar a los que tienen la responsabilidad de tomar las decisiones finales, que son los responsables políticos.

La última parte del *Documento* establece comparaciones entre la respuesta rápida de la OTAN y la Unión Europea. Es fácilmente visible, y en parte comprensible, que las relaciones entre ambas Organizaciones pasen por ciertas dificultades. No tienen idénticos objetivos, ni interpretan las nuevas realidades que afectan a la seguridad y defensa de la misma manera.

En efecto, durante la crisis kosovar los países europeos no tuvieron demasiados problemas en ponerse de acuerdo para solicitar a la OTAN que interviniera en los Balcanes. Para algunos, esta acción constituye un precedente que no conviene olvidar, alegrándose de que se hubiera intervenido. Otros, como Francia, que participó en la decisión de recurrir a la Alianza, es una excepción y nada más.

Por otro lado, algunos Estados europeos no comprenden cómo después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el presidente George W. Bush ni siquiera responde a sus ofertas de ayuda cuando dicen estar preparados para actuar solidariamente al recurrir el artículo V del Tratado OTAN. También les disgusta la teoría de Rumsfeld según la cual es “la misión la que determina la coalición”, y no la inversa. Así las cosas, ¿sigue siendo la OTAN una Alianza defensiva definida geográficamente o una fuerza militar que puede proyectarse a todas partes? ¿Es una Alianza entre Europa y Norteamérica, limitada sólo al Atlántico Norte, o va camino de convertirse en una Alianza global?

La respuesta a estas preguntas, según sea una u otra, va a afectar a las Fuerzas de Reacción Rápida de ambas Organizaciones. Son conocidos los retos europeos en esta materia, y no de ahora. Es evidente que el proyecto actual europeo en seguridad y defensa echa sus raíces en el profundo impacto que causó en Europa la ineficiencia de las capacidades militares europeas durante los conflictos que tuvieron lugar en la antigua Yugoslavia.

Sin embargo, en nuestra opinión, hay que partir de la premisa de que esa incapacidad era conocida de antemano, aunque quizás hasta ese conflicto nunca fue puesta de manifiesto de forma tan clara. Dicho de otra forma, Europa durante décadas había dormido plácidamente bajo el paraguas protector estadounidense, y cuando se despertó y quiso andar, se dio cuenta de que estaba coja y que necesitaba no sólo muletas, sino una

silla de ruedas. Esta es en suma la realidad cruda y dura de una Europa que no fue avasallada por el gigante estadounidense, sino que se durmió en sus brazos.

Esto ha tenido y tiene sus consecuencias, ya que como ha señalado el general José Enrique de Ayala:

“... los riesgos más importantes a los que se enfrenta Europa son los que afectan directamente a su seguridad, porque sin seguridad no puede haber actividad económica, ni bienestar, ni progreso. Hoy por hoy, Europa no está en condiciones de garantizar por sí sola su propia seguridad y, lo que es peor, no parece que vaya a estarlo en los próximos años.”

Así las cosas, la creación de los *battlegroups* nos parece en sí positiva, aunque dista mucho de ser una panacea. Desde el año 2007, dos de estas unidades van a estar permanentemente preparadas para actuar en escenarios de crisis bajo la bandera de la Unión.

Por otra parte, como el automatismo en esta tipo de misiones no existe, siendo cada Estado miembro el que decide caso por caso, será necesario arbitrar fórmulas que incrementen los compromisos de los Estados. De esta forma se evita que las misiones de la Unión Europea se conviertan en una nueva coalición de Estados “voluntarios” y responda con mayor eficacia a una actuación planificada bajo el mando de una estructura militar de Europa.

Si a esto añadimos el hecho de que tales misiones se tienen que llevar a cabo con autorización de la ONU, es obvio que todo esto resta considerablemente un poder de acción y de decisión más discrecional y autónomo, algo que se revela sumamente necesario en los tiempos actuales.

Asimismo, será necesario ir cambiando poco a poco la apuesta inicial de recurrir a un poder blando sin poder mostrar uno más duro, perdiendo un elemento básico de presión que disminuye su credibilidad en la esfera internacional, de tal manera que pueda actuar de forma escalonada y flexible en todo el espectro del conflicto, en cualquiera de las situaciones que se puedan presentar.

Bien es verdad que la Unión cuenta poco en algunos escenarios, salvo en el ámbito humanitario como en el caso de África y Oriente Medio. Pero también es cierto que como señaló a primeros de mayo de 2003, el ministro de Asuntos Exteriores griego en la reunión informal de ministros de Asuntos Exteriores de la Unión en la isla de Kasterlorizo:

“No debemos apartarnos de afrontar los grandes problemas del mundo, lo que no quiere decir que nuestra primera elección sea el uso de la fuerza. Queremos agotar todos los medios pacíficos, pero no descartamos el uso de la fuerza.”

Por otro lado, es evidente que el fracaso del Tratado Constitucional ha supuesto un parón en esta materia, por mucho que se pueda avanzar también en política de seguridad y defensa al margen de los Tratados. Así pues, se revela indispensable que elementos como la “cooperación estructurada permanente” y sobre todo la “cláusula de defensa mutua” sean rescatados en las futuras negociaciones poco importa el contenido y el alcance de éstas. Todo parece indicar que las pretensiones maximalistas defendidas por algunos no parecen muy realistas, por lo que habrá que ir por otros derroteros, como defiende la profesora Araceli Mangas Martín, opinión que compartimos. Y es que el Tratado Constitucional tal y como se adoptó es también hoy en día inviable.

JOSÉ LUIS BARRÓN RODRÍGUEZ
General de brigada del Ejército de Tierra (R).

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. JOSÉ LUÍS BARRÓN RODRÍGUEZ
General de Brigada del Ejército de Tierra (R).

Secretario: D. FERNANDO SANZ TERCERO
Coronel del Ejército de Tierra (R.)

Vocales: D. PRUDENCIO HORCHE MORENO
Comandante del Ejército de Tierra.

D. AMABLE SARTO FERRERUELA
Comandante del Ejército de Tierra.

D. FÉLIX ARTEAGA MARTÍN
Investigador Principal del Real Instituto Elcano.

D. JUAN ANTONIO MOLINER GONZÁLEZ
Coronel del Ejército del Aire.

D. ROMUALDO BERMEJO GARCÍA
*Catedrático de Derecho Internacional Público
(Universidad de León).*

NOTAS

(1).- La Conferencia referida sobre Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) se mantuvo en Berlín, el día 29 de enero de 2007, bajo el nombre “From Cologne to Berlín and Beyond – Operations, institutions and capabilities”.

(2).- Los 13 battlegroups ofertados estaban constituidos, en cada caso, por los siguientes Estados:

- Francia.
- Italia.
- España.
- Reino Unido.
- Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y potencialmente España.
- Francia y Bélgica.
- Alemania, Países Bajos y Finlandia.
- Alemania, Austria y República Checa.
- Italia, Hungría y Eslovenia.
- Italia, España, Grecia y Portugal.
- Polonia, Alemania, Eslovaquia, Letonia y Lituania.
- Suecia, Finlandia y Noruega como tercer Estado.
- Reino Unido y Países Bajos.

(3).- Algunas de las “niche capabilities” ofertadas por los Estados fueron las siguientes:

- Chipre: Grupo de sanidad
- Lituania: Unidad de purificación de aguas
- Grecia: Centro de Coordinación de Transporte Marítimo de Atenas.
- Francia: Estructura de Cuarteles Generales de Fuerza multinacionales y desplegables.

(4).- Maritime Task Force

(5).- El concepto battlegroup, está abierto a la participación de estados europeos que no sean miembros de la Unión. Esto ha permitido la participación de Noruega en este battlegroup, y de Turquía en uno liderado por Italia en 2010

(6).- Ver, por ejemplo, Conferencia del Ministro de Defensa irlandés ante el “Forum on Europe” de 11 de mayo de 2006

(7).- En el concepto C2 par Operaciones de la Unión Europea, se establece una cadena de mando para los battlegroups encabezada por un OHQ, un FHQ y la Agrupación Táctica propiamente dicha.

(8).- Capacidades NBQ, CIMIC, PSYOPS, Policía Militar y personal en el FHQ y OHQ.

(9).- En la bibliografía relacionada con los battlegroups de la UE, la terminología suele asociar escenarios con misiones y con espacios geográficos y, rara vez, con hipótesis de empleo de las unidades.

(10).- El análisis de escenarios se parece al planeamiento anticipado militar en la parte de análisis y simulación del planeamiento, pero se diferencia de él en la medida que el planeamiento con vocación operativa no puede soportar tanta incertidumbre como el de los escenarios. En otras palabras, mientras que el concepto militar de la operación necesita operar con certidumbre, el análisis de escenarios trabaja en condiciones de incertidumbre. Pero para profundizar en las variaciones posibles se precisaría una capacidad de simulación, inteligencia e información de la que no dispone el Grupo de Trabajo.

(11).- La identificación de escenarios parte de la base de que los battlegroups disponibles reúnen los estándares y criterios técnicos de disponibilidad, interoperabilidad, sostenibilidad, supervivencia y protección médica fijados. Si no los reúnen se debe reducir la selección de escenarios de partida. Lo mismo ocurriría con otras variables técnicas como la instrucción o los medios de empleo, de lo que se ocupan en otras partes del seminario. De ahí que la falta de un procedimiento reglado y vinculante de certificación –a diferencia de las fuerzas similares de la OTAN- obligue a considerar un escenario en el que el battlegroup en alerta no pueda desempeñar las misiones previstas por carecer de alguno de las capacidades o características que se le suponen.

(12).- La información de 9 de febrero de 2005 incluye las misiones que precisarán despliegue rápido en un ambiente hostil, sea para prevenir atrocidades o proporcionar ayuda humanitaria como en los casos del Reino Unido en Sierra Leona, Francia en Costa de Marfil o la UE en la R.D. del Congo junto con otros escenarios controvertidos como el de la colaboración con la Fuerza de Respuesta de la OTAN.

(13).- Si un Gobierno está decidido a autorizar el uso de sus battlegroups en un escenario concreto desearía evitar la existencia de un análisis de riesgo que desaconsejara su empleo. Por el contrario, el planeamiento militar necesita precisión en el escenario para evitar que su asesoramiento confunda al Gobierno.

(14).- Las misiones habituales de la ONU coinciden sustancialmente con las incluidas en el Military Headline Goal de 2010. Los escenarios de colaboración son cuatro: intercambio de información, operaciones como la

de Althea lideradas por la UE con mandato de NNUU, operaciones puente como la de Artemis hasta que la ONU se encargue de la misión y de reserva general "over the horizon" o como fuerza de extracción para los cascos azules en el escenario africano (los términos de la cooperación entre EU y la ONU figuran en el doc. 9638/1/04 de 9 de junio del Consejo).

(15).- El concepto de actor global en la OTAN difiere del de la UE, de ahí la diferencia de conceptos entre la NATO Response Force y los battlegroups. En teoría el enfoque es complementario, emulando pero no duplicando las capacidades, pero la bibliografía muestra la renuencia a una división de trabajo y que la UE se convierta en una "estrategia de salida" de la OTAN. En el caso de Kosovo, los borradores de la propuesta del representante de Naciones Unidas, Marti Ahtisaari, atribuyen el mantenimiento de la seguridad a una Presencia Militar Internacional liderada por la OTAN que podría ceder esa función a otra fuerza internacional, mientras que la misión de la UE presenta un perfil civil según señala el Centre for European Policy Studies, CEPS, European Neighbourhood Policy Watch, nº 24 de febrero de 2007.

(16).- Por ejemplo, el documento sobre Action Plan for ESDP Support to Peace and Security in Africa habla del apoyo del Consejo a la asistencia a la Unión Africana en materia de prevención de conflictos y estabilización.

(17).- La diferenciación no pretende criticar la existencia de comportamientos interesados y diferenciados, algo normal en todas las organizaciones y procesos de decisión cuando son complejos, sino advertir de la necesidad de tenerlos en cuenta para evaluar su influencia en la definición de escenarios de empleo.

(18).- Esta prevención se acaba de señalar por el Inspector General de las Fuerzas Armadas alemanas, Johann-Georg Dora, en el coloquio de la Asamblea Parlamentaria de la UEO de 6 de febrero de 2007 en Berlín.

(19).- Cuando a veces se reenvía a la Estrategia Europea de Seguridad como marco de referencia de los battlegroups no se tiene en cuenta que ese tipo de unidades no cubren todo el espectro de riesgos fundamentales que menciona la EES: el terrorismo, la proliferación, el crimen, los conflictos regionales, los estados fallidos, sino sólo algunos supuestos de los dos últimos. Por lo tanto no se trata de un ejercicio de planeamiento con un flujo descendente sino de flujos paralelos.

(20).- Así, cuando se evalúa la participación de la UE en la misión electoral de 2006 en la R.D. Congo, se descartó emplear los battlegroups disponibles porque existía la posibilidad de crear una estructura de fuerzas a medida de la misión. En sentido contrario, y aunque el escenario sea propicio para un despliegue rápido de los battlegroups, se debe descartar si no hay garantías de que se generen las fuerzas de los escalones posteriores que deben seguirle o no cuenta con fuerzas de reserva para el apoyo o la extracción.

(21).- La posibilidad de intervenir dentro de un país para aliviar in situ y por la fuerza el sufrimiento de grave, masivo e inmediato de un sector amplio de la población presenta el problema político de que si usa unas veces y otras no se corre el riesgo de ser acusados de doble moral. La voluntad de agente global colisiona con la aplicación selectiva del principio, por lo que también es posible que acabe generalizándose este escenario en el entorno más próximo a la UE dentro del espacio que abarca la Nueva Política de Vecindad.

(22).- A pesar de que la UE ha valorado positivamente la operación Artemis, los informes del Internacional Crisis Group han destacado como su efecto fue transitorio y como tras su partida la situación volvió a las mismas condiciones que habrían justificado su empleo. Misiones como las de interposición, estabilización y reconstrucción suelen ser misiones a largo plazo en las que los battlegroups sólo deberían participar mientras se organiza una estructura de fuerzas más estable.

(23).- Incluso, dentro de las misiones de partida, los battlegroups no están diseñados para cubrir todo el espectro de cada una de las misiones. Por ejemplo, si atendemos a la gestión de consecuencias, los battlegroups no están preparados para atender a la diversidad de escenarios complejos que se pueden presentar en caso de atentado -15 según el Planeamiento de Escenarios de la Agencia Federal de EEUU desde los de una detonación nuclear a un caso de ciberterrorismo- ni lo están para los más elementales de ayuda humanitaria.

(24).- La indefinición del espectro es calculada para evitar que los países neutrales de la UE rehuyan participar en escenarios de imposición de la paz o de combate de mayor intensidad a la que se necesita para misiones de estabilización y reconstrucción. Por eso algunos escenarios donde las misiones precisan una acción a largo plazo se prefiere, hasta ahora, emplear instrumentos alternativos más especializados como los que se emplean en la asistencia técnica militar a la misión de la UA en Darfur o en la R. D. Congo con EUSEC

(25).- Según datos de Jan Joel Andersson (Armed and Real? The EU BG Concept and the Nordic Battle Group, Estocolmo, SIEPS, 2006) el desplazamiento de un battlegroup precisa unos 150 contenedores estándar para 1.500-3.000 toneladas. La misión de Artemis precisó 50 vuelos de Antonov 24, 20 de Airbus 300 y 72 de C-130 hasta Entebbe, más 276 de C-130 hasta Bunia.

(26).- Hasta ahora, la Política Europea de Vecindad no cuenta con una dimensión de seguridad expresa para respaldar la voluntad de estabilización y prevención de conflictos que contiene ni una previsión de medios militares para participar en las misiones de supervisión o en las de mantenimiento de la paz multilaterales que indica la Comisión en su propuesta para reforzar la Política Europea de Vecindad COM (2006)726 final de 4 de diciembre de 2006.

(27).- Este patrón de comportamiento se mantiene desde las primeras misiones de 2003 que son alentadas por la propia Secretaría General del Consejo para justificar la operatividad de los instrumentos civiles y militares disponibles de gestión de crisis. Si nos atenemos al primer semestre de 2007, la Presidencia alemana está impulsando la actuación en Kosovo, Líbano, Bosnia y Afganistán para este semestre. Por su parte, y tras manifestar con ocasión de la declaración de operatividad (17.1.2007) que “estamos listos” para nuevas operaciones, el SGAR, Javier Solana, ha comunicado al Presidente georgiano Mikhail Saakashvili en Bruselas (26.02.2007) que la UE está lista para participar en las repúblicas georgianas de Abjacia y Osetia del Sur en tareas multilaterales de mantenimiento de la paz, una región de confrontación de intereses rusos y georgianos donde la misión de los cascos blancos rusos acaba en abril de 2007 y la UE apoya la integridad territorial.

(28).- Esta voluntad expansiva se ha manifestado durante la preparación de la operación EUFOR en la R. D. Congo cuando la Secretaría General presentó un documento de opciones (options paper) al Comité de Política y Seguridad en lugar del concepto de gestión de crisis (crisis management concept) que deben evaluar el Comité Militar y el Comité de Política y Seguridad.

(29).- La regulación de la Célula tiene una lógica de integración de capacidades civiles y militares que justificaba su inclusión en el EUMS para operaciones de esa naturaleza según los términos de referencia fijados en el Doc. 13990/1/04 del COSDP de 29 de mayo de 2006 sobre European Defence: NATO/UE Consultation Planning and Operation, apéndice A al anexo 1, apdo 2.

(30).- En su presentación al Subcomité de Seguridad y Defensa del Parlamento Europeo de 1 de marzo de 2007, el general Heinrich Brauss hizo hincapié en la configuración del Centro de Operaciones para planificar y conducir “una operación predominantemente militar” y que disponga de “todas las capacidades y funciones de un OHQ militar (funciones desde CJ 1 a CJ 9)”. Por lo tanto, parece que tiende a pasarse de las misiones de naturaleza paritaria: civil-militar de las misiones a otras de una naturaleza predominantemente militar similar a las operaciones CIMIC.

(31).- Esta tendencia sólo duplica –a nivel europeo- la tendencia a utilizar las fuerzas armadas en misiones cuya naturaleza no se ajusta a las capacidades técnicas del instrumento.

(32).- De momento no está prevista la intervención de unidades, pero el doc. 9462/3/06 sobre apoyo militar a la EU Disaster Response del Consejo prevé el empleo de medios y capacidades militares: transporte, logística, apoyo táctico, médico y logístico, medios de protección CBRN, material de ingeniería, búsqueda y rescate.

(33).- La aplicación de la cláusula de seguridad (cap. VIII, art. III-329) señala que un estado víctima de una catástrofe o de un atentado podrá pedir ayuda y el Consejo decidirá por unanimidad en el ámbito de la defensa.

(34).- Durante la operación Eufor en la R. D. Congo se debatió la posibilidad de que algunos elementos del battlegroup en alerta participaran en la reserva estratégica de la operación.

(35).- El Reino Unido es partidario de consolidar battlegroups nacionales para evitar que la UE establezca un proceso centralizado de planeamiento de fuerzas y de regular la predesignación de los cuarteles generales operacionales a battlegroups determinados. Ambas propuestas refuerzan la asignación permanente de los battlegroups a un proceso de rotación reglado.

(36).- Este escenario “psicológico” pone a los Estados miembros en la situación de denegar la participación de una unidad ya probada y justificar por qué esta vez no se contribuye y se altera el “turno” de rotación. Con un horizonte de planeamiento de cinco años por delante, los Estados miembros tendrán más libertad para determinar la composición de su battlegroup que para sustraerse a su participación.

(37).- Vide el texto de la Declaración en D. COLARD, Recueil de textes internationaux. La société internationale après la guerre froide, Paris, Hachette, 1998, p. 68.

(38).- Cf. Párrafo 2 del artículo 17.

(39).- La declaración de Petesberg hablaba de “misiones de rescate de nacionales”. No pasa desapercibida la supresión de la referencia a los “nacionales” en el Tratado de la Unión Europea, con lo que se amplía el alcance de las misiones. Se elimina una restricción injustificada, teniendo en cuenta la finalidad del precepto, y poco afortunada en la medida en que podría verse como una reminiscencia de las “intervenciones de humanidad”

(40).- Los términos utilizados, tomados de la Declaración de Petersberg, no son particularmente afortunados: en particular, la expresión “gestión de crisis” es utilizada en un sentido restrictivo, como un tipo de acción específica dentro del elenco de misiones enunciadas. La noción “gestión de crisis” admite varias acepciones. Según una muy general, engloba todos los pasos en el tratamiento de una cuestión, desde la prevención hasta la reconstrucción posbélica, incluyendo todas las etapas intermedias e mantenimiento de la paz, restablecimiento de la paz, etc. Etapas que conjugan elementos civiles y militares. Según un concepto más restringido, la gestión de crisis se ceñiría a las acciones militares de “alta intensidad”, es decir, las que incluyen un elemento de coerción, como las misiones de restablecimiento de la paz (a veces se utiliza la noción de imposición de la paz con el mismo sentido). El resto de acciones quedarían comprendidas en la “prevención de crisis”. Sin embargo, los textos de la Alianza, de la UEO y de la UE no utilizan estos términos en un sentido unívoco, lo que puede generar cierta confusión. Algunos textos de la Alianza se inclinan por la distinción entre la prevención de conflictos y la gestión de crisis, aunque sin definir

su contenido. Así, el concepto estratégico aprobado en Washington, en 1999, afirma el compromiso de la OTAN para actuar en la prevención de conflictos o, si se produce una crisis, para contribuir a su gestión eficaz, "lo que incluye la posibilidad de conducir operaciones en respuesta a la crisis que no dependan del artículo 5".

(41).- Cf. Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia, particularmente, los puntos 55-56 y Anexo III.

(42).- Más detalles en: [cfr. http://www.nato.int/shape/issues/shape_nrf/steadfast_jaguar.htm](http://www.nato.int/shape/issues/shape_nrf/steadfast_jaguar.htm).

(43).- A este respecto, cfr. PAILHE, C.: "Riga 2006: Le rendez-vous manqué de la transformation de l'Alliance atlantique", en Note d'Analyse, Grupe de recherche et d'information sur la paix et le sécurité (GRIP), <http://www.grip.org/bdg/g1066.html> (12-02-2007).

(44) Para más detalles sobre esta Cumbre de Riga, cfr. El futuro de la OTAN después de Riga, CESEDEN, Documentos de Seguridad y Defensa nº 4, Ministerio de Defensa, octubre de 2006. Ver también KEMPF, O.: "Riga: un sommet mineur?", Défense nationale, février 2007, pp. 43-54.

(45) Cumbre franco-alemana de Toulouse (29.5.99).

(46) Cumbre franco-británica de Londres (25.11.99).

(47) Cumbre franco-alemana de Parí (30.11.99). Otra de las propuestas relevantes acordada en este encuentro fue la creación de un mando europeo para el transporte aéreo.

(48) Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki, Parte II: Política Europea Común en materia de seguridad y de defensa, par. 28

(49) Conclusiones del Consejo Europeo de Helsinki, Anexo IV.

(50) Cfr. ESDP (European Security and Defence Policy) Newsletter, January 2007, pp. I-V.

(51) Esta es la opinión, que compartimos, de ALDECOA LAZÁRRAGA, F.: "Génesis y desarrollo de la política de defensa en el proceso constituyente", en RAMÓN CHORNET, C. (Coord.): La Política de Seguridad y Defensa en el Tratado Constitucional, Valencia, Tirant lo Blanc, 2005, p. 12.

(52) LEFREBvre, M.: "La Constitution européenne: bilan d'un accouchement (2002-2004)", Institut Français des Relations Internationales, Policy Paper, nº 8, septembre 2004, p. 12, en <http://www.ifri.org>.

(53) Cfr. Informe final del Grupo, doc. WG VIII 22, CONV 461/02, puntos 61-63.

(54) En efecto, el texto del Proyecto de Tratado presentado por la Convención contenía dos disposiciones destinadas a regir lo que denominaba una "cooperación más estrecha en materia de defensa", que eran los artículos 40.7 y el III-214. El tenor del artículo 40.7 era el siguiente:

"Hasta que el Consejo Europeo se pronuncie con arreglo al apartado 2 del presente artículo, se establecerá una cooperación más estrecha, en el marco de la Unión, para la defensa mutua. En virtud de esta cooperación, si uno de los Estados miembros que participa en ella fuera objeto de un ataque armado en su territorio, los demás Estados participantes le prestarán ayuda y asistencia por todos los medios de que dispongan, militares y de otro tipo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. En la ejecución de esta cooperación más estrecha para la defensa mutua, los Estados miembros participantes cooperarán estrechamente con la OTAN. La forma de participación y funcionamiento, así como los procedimientos de decisión propios de esta cooperación, figuran en el artículo III-214".

Por lo tanto, esta cooperación más estrecha tenía un carácter voluntario, pues sería cada Estado miembro el que voluntariamente decidiera o no incorporarse a la misma.

(55) Estrictamente, no se trata de Estados con un estatuto de neutralidad, sino que son Estados que han querido mantener en sus relaciones internacionales unas posiciones aparentemente neutrales. Se podría decir que son aliados no militares, que es como se define Finlandia. Este es el caso también de Austria, Irlanda y Suecia, y entre los nuevos miembros Chipre y Malta.

(56) ALDECOA LAZÁRRAGA, F.: "La CIG confirma el Tratado Constitucional de la Convención", ARI, Doc. De Trabajo 2004/19, de 1 de septiembre de 2004, p. 31.

(57) Sobre este incidente, ver nuestros comentarios realizados el mismo día de su recuperación por las tropas españolas en <http://www.realinstitutoelcano.org>, en las publicaciones de ese año. Ver también SAURA ESTAPA, J.: "A propósito de la soberanía sobre el islote de Perejil", Revista Electrónica de Estudios Internacionales (www.reei.org), nº 5 de 2002.