

Objetivos de la presidencia española del consejo de la UE en el campo de la seguridad y la defensa

FCO. JAVIER GARCÍA ARNAIZ

General de Aviación

Fotos: Consejo de la Unión Europea

En otro artículo de este mismo “dossier” se explican las principales consecuencias en el campo de la seguridad y la defensa de la entrada en vigor del “Tratado de Lisboa” (TdL), por lo que no se va a incidir excesivamente en lo que ha supuesto en términos generales, pero sí en lo que ha supuesto para el ejercicio de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea en el campo de la Política Común de Seguridad y Defensa. Se debe tener en cuenta que cuando se comenzó a preparar “La Presidencia”, a pesar de que era previsible la próxima entrada en vigor del TdL, había una gran incertidumbre sobre la fecha exacta. Dependía en gran medida de la fecha del referéndum al respecto en Irlanda, de la fecha de la decisión del Presidente de la República Checa y de las fechas de depósito de los instrumentos de ratificación respectivos ante el Gobierno de la República Italiana. Finalmente, todo estuvo dispuesto en la primera quincena del mes de noviembre de 2009, por lo que se aplicó el artículo 357 del Tratado y el 1 de diciembre de 2009, con la Presidencia sueca y a un mes del comienzo de la Presidencia española, entró en vigor.

España ejerce la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea desde el 1 de enero de 2010, pero en asuntos de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC/CFSP)¹, que incluye la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD/CSDP), el artículo 27 del TdL especifica que es el Alto Representante para la PESC (en la actualidad Catherine Ashton) quien representa a la Unión. Por lo tanto, España ejerce la presidencia de todos los formatos

del Consejo de la Unión Europea menos uno, el Consejo de Asuntos Exteriores (CAE/FAC), que es uno de los dos formatos en los que se ha desgajado el antiguo Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE/GAERC), siendo el otro el Consejo de Asuntos Generales (CAG/GAC) cuya presidencia se sigue ejerciendo de forma rotatoria entre los Estados Miembros. El Comité Político y de Seguridad (COPS/PSC), que es la principal formación dependiente del Consejo encargada del segui-



¹A lo largo del presente artículo se utilizarán siglas correspondientes a nombres en español, aunque siempre se incluirán las siglas correspondientes al idioma inglés en la primera referencia. Ej (PESC: español, CFSP: Inglés). Solamente se utilizarán las siglas inglesas cuando estén más generalizadas que sus correspondientes españolas.

miento y desarrollo de la PESD, y por lo tanto de la PCSD, que ejerce la dirección estratégica de las misiones de gestión de crisis con medios civiles o militares, tampoco es ahora presidido de forma rotatoria por los Estados Miembros, sino por “un representante del Alto Representante” de la Unión para la PESD (Artículo 2 de las decisiones del Consejo Europeo relativas al Ejercicio del Presidencia del Consejo). Provisionalmente y como “transición”, la Alta Representante Ashton ha decidido que ese “representante” suyo sea el embajador español ante el COPS, pero se trata de una cuestión circunstancial, que se desconoce cuánto tiempo va a durar y que implica que la presidencia del COPS es ejercida por España en representación de la AR, no por ejercer nuestro país la Presidencia del Consejo.

El problema es que es complicado en esas circunstancias el establecimiento de “Objetivos de la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea en el campo de la Seguridad y Defensa” porque, con el Tratado en la mano, España no ejerce en ese campo la Presidencia del Consejo, del mismo modo que a partir del 1 de diciembre de 2009, no lo ejerce ni va a ejercer ningún Estado Miembro.

Como la primera Presidencia del Consejo tras la entrada en vigor del TdL ha abierto en realidad un periodo de transición hasta que se vaya desarrollando el mencionado Tratado, lo que se ha hecho en realidad es un cambio semántico y transformar lo que en anteriores Presidencias se denominaba “Ob-



jetivos en el campo de la Seguridad y la Defensa” en “Iniciativas Españolas durante la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea”. Se desconoce lo que van a hacer las sucesivas Presidencias del Consejo por turno rotatorio (Bélgica y Hungría), pues según el TdL, en la PESD y por lo tanto la PCSD, la Presidencia es permanente y ejercida por la Alta Representante. España preparó su Presidencia en un entorno en el que el TdL no estaba firmado por todos los Estados Miembros y ha tenido que abrir un periodo de transición por haber entrado en vigor. Las actividades y elementos para desarrollar sus antes denominados objetivos iniciales, ahora “iniciativas”, siguen en marcha pero ¿qué harán las sucesivas Presidencias, cuyo entorno ya será con el TdL claramente establecido?

OBJETIVOS/INICIATIVAS ESPAÑOLAS PARA LA PCSD DURANTE SU PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE LA UE

Si consultamos los objetivos generales de la Presidencia española del Consejo de la UE que están publicados en la página web establecida al efecto (www.eu2010.es), encontraremos que en el programa político se busca “el refuerzo de la Unión como actor político decisivo en la globalización. La Presidencia se ha marcado el objetivo de reforzar el papel de Europa en la nueva escena internacional, como actor dinámico en la promoción de la estabilidad y el progreso”. Este objetivo se ha desarrollado mediante una serie de iniciativas relacionadas con la Política Común de Seguridad y Defensa, entre las que se encuentran algunas de carácter militar y que han sido expuestas en diversas ocasiones y foros por la ministra de Defensa y el jefe de Estado Mayor de la Defensa.

Firma del Tratado de Lisboa.



INICIATIVAS MILITARES

Las iniciativas militares durante la Presidencia Española del Consejo son aquellas que por su carácter son desarrolladas por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa a base de estudios, seminarios, reuniones y propuestas para impulsar la evolución de la situación en campos de actividad concretos. Estas iniciativas son las siguientes:

Mejora de la capacidad de respuesta rápida

En el campo de las operaciones en tierra, el principal instrumento militar para conseguir una respuesta rápida en caso de crisis son los denominados "Grupos de Combate de la UE", o "EU Battlegroups" (EU BGs) en inglés, término este último que también es utilizado de forma coloquial en otros idiomas.

Un Battlegroup de la UE tiene como principio la multinacionalidad, y es una unidad o conjunto de unidades militares nacionales o multinacionales puestas a disposición de la Unión Europea para que sea capaz de responder de forma rápida a posibles crisis emergentes dentro de los escenarios contemplados en el artículo 42.1 del TdL (garantizar el mantenimiento de la paz, prevenir conflictos y fortalecer la seguridad internacional), más detalladas en el artículo 43 (desarme, humanitarias y rescate, asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, prevención de conflictos y mantenimiento de la paz y gestión de crisis para restablecer la paz o estabilización al termino de conflictos). El Battlegroup (BG) tiene un tamaño aproximado de un Batallón completo con los elementos de Apoyo al Combate y de Servicios de Apoyo necesarios, así como los posibilitadores (enablers) aéreos, navales, logísticos o de fuerzas especiales que requiera. El tamaño aproximado de un BG es de 1.500 personas, aunque alguno ha llegado hasta las 2.500. Este BG debe ser capaz de ser autosuficiente durante los primeros 30 días de operaciones, que podrían llegar hasta los 120 días si es convenientemente reabastecido.

Siempre hay simultáneamente dos BG de la UE preparados para actuar. Estos dos BG están "de guardia" durante un semestre y luego son sustituidos por otros dos. Normalmente cada BG es ofrecido a la UE por una "Nación Marco" que puede recibir contribuciones de otros Estados Miembros, aunque también puede ser compuesto directamente por una coalición de fuerzas de esos Estados. Cada BG debe señalar cuál sería el Cuartel General Operacional (OHQ) de entre los existentes en la UE que utilizaría en caso de ser activado y debe aportar el Cuartel General de la Fuerza (FHQ). Los Cuarteles Generales Operacionales Militares disponibles en la UE son seis y se encuentran en Alemania, Francia, Grecia, Italia, Reino Unido y en el mismo Estado Mayor de la Unión Europea (El Centro de Operaciones, OPS-CEN). El OHQ no despliega ni se considera parte



del BG, al contrario que el FHQ que sí lo hace y es parte del mismo.

Lo importante del concepto de los BG es la capacidad de respuesta rápida. Deben ser capaces de comenzar a operar en el plazo de 10 días desde que el Consejo de la Unión Europea decide lanzar la operación.

Los países que ofrecen BG a la UE se encuentran con diversos problemas a la hora de poder cumplir con plazos tan estrictos.

Uno de los problemas es el de la activación y funcionamiento a pleno rendimiento del OHQ seleccionado, pues esos OHQs no se encuentran normalmente totalmente activados, sino que tienen asignado un personal local limitado que se vería reforzado por personal de las naciones que componen el BG en caso de lanzarse una operación. Hasta que ese OHQ es capaz de operar a pleno rendimiento (cuestión de días), el planeamiento operacional inicial puede apoyarse en el Centro de Operaciones del Estado Mayor de la Unión Europea (OPSCEN EUMS), transfiriendo posteriormente tal responsabilidad al OHQ seleccionado. Aún así este OHQ tarda un cierto tiempo en estar "engrasado", con los consiguientes desajustes que ello produce.

Otro problema con el que se encuentra el BG que es activado es el de su traslado a la zona de operaciones. Teniendo que comenzar a operar en el plazo de 10 días desde que el Consejo decide lanzar la operación, es difícil localizar medios de transporte aéreo o naval disponibles en tan poco tiempo si no se dispone de ellos orgánicamente o no se han he-



El BG debe ser autosuficiente durante 30 días.

cho previamente contratos de disponibilidad con compañías privadas, lo que es bastante costoso, independientemente de que se lleguen a usar o no.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que las operaciones de la UE con implicaciones en el ámbito militar y de la defensa se financian mediante el mecanismo ATHENA, especialmente creado para ese fin con contribuciones proporcionales según el Producto Interior Bruto (PIB) de cada Estado Miembro, a diferencia del resto de las "misiones" (civiles) que se financian con el presupuesto de la Unión. Lo único que cubre el mecanismo ATHENA es el despliegue y repliegue de las misiones exploratorias previas a la misión y los gastos de operación de los Cuarteles Generales (OHQ y FHQ). De forma provisional, mediante una decisión del Consejo renovable cada dos años (la próxima renovación será en 2011), se cubren los gastos de despliegue del BG, en caso de que ese despliegue sea aéreo y el periodo de preaviso del despliegue se encuentre en los límites de respuesta rápida del BG.

Así, si un BG es activado, la Nación Marco debe hacer frente a importantes gastos, lo que hace que exista cierta reticencia entre los Estados Miembros a tomar la decisión de emplearlo. También, si la Nación Marco debe establecer contratos de disponibilidad de medios con compañías navales o aéreas, se encuentra con una serie de gastos fijos importantes tanto en el caso de usarlos como no, y si no dispone de esos contratos, el precio de conseguir los medios en el escaso tiempo disponible, eleva la factura del despliegue de una forma muy importante.

Con estos problemas, se comprende que si se quiere potenciar la capacidad de respuesta rápida de la UE, y que la oferta de BG por parte de los Estados Miembros siga teniendo el éxito que hasta ahora ha tenido, conviene tomar diversas acciones para compensar los problemas expuestos.

España tiene interés en que estos problemas se solucionen y comenzar un proceso de reflexión que lleve a medidas en ese sentido. En concreto las propuestas españolas en este campo son:

- Que el Centro de Operaciones de la Unión Europea (OPSCEN) llegue a ser el OHQ preferido de todas las Operaciones de Respuesta Rápida de la UE.
- Que cuando exista la posibilidad de que un BG se vaya a emplear, aunque tan sólo sea la consideración en el nivel político de tal posibilidad, se dé un preaviso oficial a la Nación Marco para que pueda comenzar a hacer preparativos e iniciar la contratación para así ampliar su capacidad de reacción.
- Financiar mediante el mecanismo ATHENA el despliegue del BG y, de existir, los contratos de disponibilidad de medios de despliegue civiles que se hayan establecido desde el momento del preaviso oficial, independientemente de que finalmente exista una operación o no.

Potenciación de la seguridad marítima

Ya durante la presidencia sueca, inmediatamente anterior a la española, se trabajó en el campo de la Vigilancia Marítima. España ha tomado ahora el testigo, ampliándolo a la Seguridad Marítima. La iniciativa consiste en el acercamiento de la Política Marítima Integrada de la Unión Europea y la Política Común de Seguridad y Defensa. La Comisión Europea está desarrollando su iniciativa de Política Marítima Integrada (PMI/IMP) mediante la que pretende aunar todos los esfuerzos que se realizan en los ámbitos marítimos y costeros en Europa. Se trata de hacer compatibles todos los esfuerzos europeos que se relacionan con el mar y las costas, enfocándose en su denominador común: El espacio marítimo. Así, la PMI busca conseguir maximizar el empleo sostenible de los océanos y mares considerándolos como una fuente extraordinaria de riqueza para las zonas costeras y subsiguientemente del interior. También pretende que la investigación y el conocimiento tecnológico que se posee sobre los espacios marítimos puedan ser compartidos en Europa, y las diversas iniciativas existentes en ese campo puedan coordinarse. Además tiene otros objetivos más amplios, pues se busca que la Europa marítima tome más relevancia y que Europa pueda adquirir un verdadero liderazgo en los asuntos marítimos internacionales.



Los contratos de disponibilidad de medios civiles tienen un alto coste económico.

Entre los instrumentos que pretende emplear la PMI para conseguir sus objetivos está el del establecimiento de una red europea de Vigilancia Marítima, que pueda hacer los espacios marítimos más seguros y se puedan proteger de mejor forma las fronteras marítimas de la UE. Este sistema de vigilancia supone la coordinación de muchos actores con responsabilidades en ese campo e incluso la integración de los diversos sistemas.

Vemos por lo tanto que la Unión Europea se está dotando de una visión interna e “integrada” con respecto a sus espacios marítimos, pero en lo que se refiere a la Política Exterior y de Seguridad Común y por lo tanto la Política Común de Seguridad y Defensa, esa visión no existe por tener que referirse precisamente a los espacios “exteriores”.

Los medios que utiliza la PCSD pueden aportar mucho a la PMI, sobre todo en el campo de la Vigilancia Marítima y en el establecimiento de una “Recognized Maritime Picture” (RMP) compuesta con fuentes civiles y militares. Esta aportación puede incluso ser de mayor trascendencia cuando el entorno marítimo estudiado se encuentra fuera de los espacios marítimos europeos.

La iniciativa española pretende encontrar convergencias y apoyo mutuo entre las capacidades de la PCSD en los campos de la seguridad y la defensa y la PMI. No se trata de integrar ambos programas, sino encontrar la forma de apoyarse mutuamente. Para ello se necesita también encontrar un marco legal adecuado a esa colaboración y que incluya los ámbitos nacionales de los Estados Miembros.

Desarrollo de capacidades y búsqueda de sinergias entre las capacidades militares y las civiles

La Unión Europea se encuentra en un proceso de desarrollo de capacidades militares a través de un sistema denominado “Mecanismo de Desarrollo de Capacidades” (MDC/CDM). El MDC tiene varias áreas de trabajo que están distribuidas entre la

Las puesta en común de capacidades nacionales da acceso a las de los demás.

Agencia Europea de Defensa (EDA) y el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE). Al mismo tiempo, el proceso para alcanzar el actual nivel de ambición de la UE en el campo de la PCSD, denominado “Objetivo de Fuerza para 2010” (Military Headline Goal 2010, HLG 2010) se encuentra ahora en una fase de actualización de sus datos, reidentificación y repriorización de carencias y cobertura o “mitigación” de las mismas por parte de la EDA.

En el campo civil también existe un “Objetivo Civil de obtención de capacidades” (Civilian Headline Goal, CHG) para 2010. Este objetivo consiste fundamentalmente en la obtención de recursos humanos para las misiones civiles en forma de bases de datos.

¿Cuál es el paso siguiente? Ambos desarrollos pueden seguir por caminos paralelos (coincidentes en el infinito) comenzando nuevos procesos de planeamiento independientes, o bien tratar de encontrar sinergias entre los dos procesos para que exista una cierta convergencia entre ellos, adoptando lo que se ha denominado “enfoque global” o “Comprehensive Approach”. Está claro que bajo este nuevo concepto hay un nuevo campo de grandes posibilidades para trabajar de forma coordinada, aunque se es consciente de que se puede abrir un nuevo problema al determinar quién coordina a quién.

En el campo de las capacidades puramente militares, más bien relacionadas con los recursos materiales, España pretende potenciar los programas multinacionales que buscan poner en común las capacidades nacionales o desarrollarlas en el caso de no



existir. Ejemplos de estas iniciativas pueden ser la “Flota Europea de Transporte Aéreo, EATF” que incluye el posible empleo del “Mando Europeo de Transporte Aéreo, EATC” o el entrenamiento multinacional de las tripulaciones de helicópteros.

Con el fin de buscar sinergias entre las capacidades civiles y militares, España va a buscar formas de compartir la información y la inteligencia para propósitos militares o civiles, tratar de acercar y compartir la formación y entrenamiento que reciben los posibles componentes de las misiones civiles y militares de la UE, que con toda probabilidad van a tener que trabajar juntos dentro de un “enfoque global” y sentar las bases para hacer que los nuevos Objetivos Civil y Militar (Headline Goals) se apoyen mutuamente y estén coordinados.

Definición del marco conceptual de la cooperación estructurada permanente

Esta iniciativa está más en el campo de las que están directamente relacionadas con la política de Defensa, pero tiene importantes repercusiones militares en su posible desarrollo.

El Artículo 42.6 del TdL establece que “Los estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes establecerán una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión”. Posteriormente el Artículo 46 da instrucciones sobre cómo llevar a cabo esa Cooperación Estructurada Permanente y el Protocolo 10 al TdL precisa algo más sobre ella, pero en general se crea



La PCSD puede aportar mucho a la PMI.

una herramienta de colaboración entre los Estados Miembros sin precisar exactamente para qué se va a usar excepto que “está en el campo de las capacidades militares” y va a servir “para llevar a cabo las misiones más exigentes”.

Corresponde ahora a las naciones desarrollar ese empleo de la herramienta y España pretende tan sólo sentar las bases conceptuales para ello, ya que considera que se necesita que trascurra más tiempo de asentamiento del Tratado para poder desarrollarlo adecuadamente, para ello se convocará un seminario sobre el asunto que permita a los diversos actores con intereses expresar sus opiniones.

INICIATIVAS MILITARES ADICIONALES

Las iniciativas militares anteriores son las que se han considerado prioritarias en el campo militar, para lo que se han convocado los correspondientes seminarios y circulado documentos de reflexión que lleven a que las iniciativas deriven en acciones futuras concretas, pero hay otras iniciativas sobre las que también se van a dar los pasos necesarios para que fructifiquen y que potenciarán las líneas y las tendencias que ya están en marcha.

Mejora del proceso de toma de decisiones en la gestión de crisis

Ya en el comienzo del presente trabajo se apuntaban algunas de las consecuencias que la entrada en vigor del TdL va a tener para la PESC y la PCSD, pero hay más que se derivarán de la puesta en marcha de nuevos organismos como el Servicio de Acción Exterior Europeo (SAEE / EEAS) o el Directorado para el Planeamiento y la Gestión de Crisis (DPGC/ CMPD)². Todavía no se ha determinado cuál será el papel final de estos nuevos organismos



²El CMPD se denomina inicialmente “Crisis Management Planning Directorate”, pero se están barajando varios nombres modificados que respeten las mismas siglas, así “CM” puede convertirse finalmente en “Civil Military” y la “D” puede acabar siendo “Department”.

en la gestión de las crisis y el desarrollo de capacidades civiles y militares de la UE, sobre todo cuando se trate de planear y llevar a cabo acciones de respuesta rápida. España va a impulsar la revisión de los procedimientos existentes en la actualidad para reflejar el papel de los nuevos actores y el de los existentes previamente.

Preservar el papel militar en el seno de los organismos de la UE

Esta iniciativa va en relación con la anterior y tiene ya vigencia sobre todo en los primeros meses de aplicación del TdL y de desarrollo del funcionamiento y asentamiento de las nuevas estructuras de la PESD. Se trata de un apoyo claro a la posición del Comité Militar de la Unión Europea y de su Presidente respecto a la elaboración y aportación de los asesoramiento militares a los organismos con capacidad decisoria en la elaboración de la PESD y PCSD, así como la preservación del carácter militar y unitario de aquellas formaciones como el Estado Mayor de la Unión Europea que han demostrado su conocimiento, eficacia y competencia desde que fueron creados. También se apoya la idea de que todos aquellos organismos que están relacionados con la Gestión de Crisis, como el Estado



Chairman del EUMC, General Hakan Syrén.

Mayor de la Unión Europea (EUMS), el Centro de Situación (SITCEN), la Capacidad Civil de Planeamiento y Conducción (CPCC) o el Directorado de Planeamiento y Gestión de Crisis (CMPD), se encuentren agrupados y tengan estatus similares.

Mejora de la preparación de la fuerza

España también es de la opinión de que las fuerzas militares que se ponen a disposición de la Unión Europea deben tener la oportunidad de mejorar su preparación mediante los instrumentos de que dispone esta organización. Por lo tanto se va a intentar que el proceso existente de Lecciones Aprendidas de las Operaciones sea potenciado, del mismo modo que mostrar interés en que el Comité Militar de la Unión Europea juegue un papel más relevante en los Ejercicios de Puestos de Mando (CPX) cíclicos existentes en la PCSD y sobre todo en los de carácter más militar como son los MILEX-

Potenciación de la relaciones OTAN-UE

La mejora de las relaciones OTAN UE ha estado siempre entre los objetivos o iniciativas de las Presi-



Los IED son un grave riesgo tanto para la OTAN como para la UE.



dencias rotatorias del Consejo de la UE. La relación entre estas dos organizaciones es un tema que ha hecho correr mucha tinta y seguramente seguirá en esa línea, pero que desgraciadamente ha fructificado en pocas ocasiones. España, entre otras iniciativas, pretende evitar la duplicidad de esfuerzos de los países y las organizaciones. Una forma posible de progresar en la mejora de las relaciones de la UE y la OTAN sería la exploración de las posibilidades de que ambas organizaciones se pudiesen beneficiar de los productos de la red de Centros de Excelencia de la OTAN. El funcionamiento de los Centros de Excelencia de la OTAN depende de los países que patrocinan cada uno de ellos y que por tanto los financian. La OTAN, a través de su Mando de Transformación (ACT) coordina u orienta sus programas de trabajo para que cubran las necesidades de la Alianza. España estudiará las posibilidades existentes de que la Unión Europea pueda aprovechar los productos del futuro Centro de Excelencia contra los Artefactos Explosivos Improvisados (CoE C-IED) que se inaugurará y comenzará sus actividades en España este mismo año 2010.

CONCLUYENDO

España se ha encontrado con un escenario cambiado y cambiante justamente antes del co-

mienzo de su Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea, pero ese escenario es distinto para todos los actores, no sólo para España, por lo que uno de los principales papeles españoles, no solamente en el campo de la seguridad y la defensa, va a ser el establecimiento de unas nuevas bases estabilizadoras del escenario que permitan desarrollarlo.

En cuanto a la Política Común de Seguridad y Defensa, España ha presentado una serie de iniciativas en los aspectos militares que tratarán de hacer progresar a la Unión en ese camino en el que se han dado grandes pasos desde que se decidió que debería ser uno de los elementos básicos de la Unión Europea, lo cual ocurrió hace relativamente poco tiempo. En ese progreso continuo ha tenido gran importancia el impulso cíclico que ha proporcionado cada Presidencia rotatoria del Consejo. Ahora en el campo de la PESD, la Unión Europea como tal Organismo ha recibido el testigo de las Presidencias rotatorias para dar paso a una continuidad que sea más estable. El papel de todos ahora es conseguir que se aúnen las ventajas de la permanencia de las diversas políticas que se inicien y que se mantengan las "ideas frescas" y los impulsos que hasta ahora han suministrado las Presidencias rotatorias •

Las lecciones aprendidas de las operaciones y los ejercicios potencian la fuerza.