

# La política común de seguridad y defensa vista desde el aire

JUAN A. TRECEÑO GARCÍA  
Teniente Coronel de Aviación

## CAPACIDADES Y CONCEPTOS

Los sistemas de armas y equipos son cada día más “sexys”. La tecnología avanza tanto y tan rápido que hoy gozamos de una panoplia de sistemas cuyas características técnicas superan muchas veces la capacidad de asimilación incluso de los operadores más destacados. Casi podemos decir que, al igual que en la vida diaria, la disponibilidad de *gadgets* y medios técnicos satisface con creces las necesidades de gran parte de las estructuras de seguridad y defensa. La otra cara de la moneda la encontramos en los conceptos, esos elementos abstractos, de difícil asimilación y en los que la mayoría de nosotros no encuentra atractivo alguno. Sin embargo, su existencia es fundamental para que la magnífica colección de equipos, hardware y software que tenemos a nuestra disposición sirva al propósito para el que han sido diseñados. ¿Y qué son los conceptos? Estamos hablando de la definición de cómo han de planearse las operaciones, identificando retos y dificultades actuales y futuras. Sirven también para, en lo posible, asimilar nuevas ideas y tecnologías, priorizar su adquisición y aplicarlas en la mejora continua de las estruc-

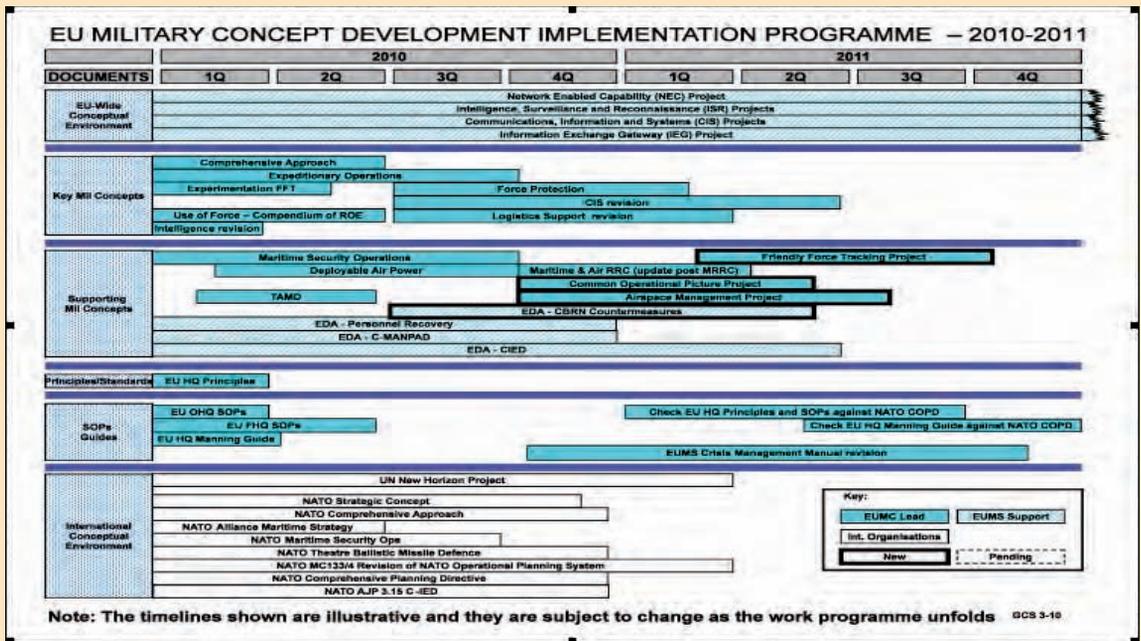
turas y sistemas<sup>1</sup>. Es absolutamente necesario que los conceptos progresen al mismo ritmo que los avances tecnológicos, buscando el equilibrio necesario entre unos y otros para lograr el éxito de las operaciones. El mundo no se va a parar, y de hecho no se para, porque no exista un concepto que aplicar ante cada nueva capacidad militar pero las posibilidades de éxito serán mayores si tenemos una guía que nos ayude a utilizar las capacidades de la forma más adecuada a sus características y a nuestras necesidades.

## LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

En diciembre de 1991 el Tratado de Maastricht formalizó el principio de Política Exterior y de Segu-

<sup>1</sup>John F Schmitt define un concepto militar como “la descripción de un método o esquema para el empleo de capacidades militares específicas en la consecución de un objetivo fijado”. A Practical Guide for Developing and Writing Military Concepts (DART, Defense Adaptive Red Team; Hicks & Associates, Inc.- 1710 SAIC Drive, Suite 1300, McLean, VA 22101, Estados Unidos).

El “Programa de Implementación de los Conceptos Militares de la UE 2010-2011” se incluye la previsión de futuros conceptos, entre los que se incluyen aquel sobre el Poder Aéreo Desplegable, el de Gestión del Espacio Aéreo y la revisión del Concepto de Respuesta Aérea Rápida.





T.21 del Ejército del Aire formando parte de la EUFOR Tchad/RCA (Operación militar de la Unión Europea para el Chad y la República Centroafricana). (Photographic service of the Council of the EU © European Communities).

ridad Común (PESC) e introdujo la referencia a una futura política de seguridad y defensa común; por primera vez, la Unión Europea (UE) mostraba su vocación de ser un actor global con la intención de colaborar en la seguridad mundial de una forma coordinada entre los 15 miembros que entonces la conformaban. Pero hasta el Consejo Europeo de Colonia en 1999 no se dio forma a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), se transfirieron las funciones de la Unión Europea Occidental a la UE y se nombró a Javier Solana, cuando todavía era Secretario General de la OTAN, como Alto Representante para la PESC. Ese mismo año, el Consejo Europeo reunido en Helsinki aprobó la creación de los órganos políticos y militares permanentes para el desarrollo de la PESD, entre ellos el Comité Militar de la UE (*European Union Military Committee, EUMC*) y el Estado Mayor de la UE (*European Union Military Staff, EUMS*).

Hemos dado un paso más con el Tratado de Lisboa<sup>2</sup>. Hoy se habla ya de una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), que ofrecerá a la Unión una “capacidad operativa basada en medios civiles y militares a los que se podrá recurrir en misiones

fuera de la Unión para garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional”<sup>3</sup>.

## LOS CONCEPTOS EN LA UNIÓN EUROPEA

Hemos hablado hasta ahora de una manera muy general de “eso” que llamamos conceptos y hemos tratado de introducir al lector en los fundamentos de la seguridad y defensa de la UE, lo que nos ayudará a comprender la relación entre unos y otros, prime-

<sup>2</sup>El nuevo Tratado consolidado de la UE, conocido como Tratado de Lisboa, entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

<sup>3</sup>El Tratado de la UE recoge en el Art. 43 que “Las misiones ... en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatir en su territorio.

C-160 "Transall" durante las operaciones en el Chad.  
(Photographic service of the Council of the EU ©  
European Communities).

ro en general y, después, particularizando en el ámbito aéreo.

Aunque la UE no tiene actualmente un cuerpo doctrinal propiamente dicho, es cierto que sus procedimientos de actuación están regidos por una cada vez mayor colección de documentos, que abarcan tanto el ámbito de las misiones civiles como el de las operaciones militares. Una de las misiones del EUMS es el desarrollo de los conceptos para las operaciones militares lideradas por la UE, concebidos coherentemente con los conceptos civiles y con los procedimientos de gestión de crisis de la Unión.

Los conceptos no contienen soluciones definitivas, pero ofrecen un punto de apoyo sobre el que basar el planeamiento de las operaciones y la generación de la fuerza necesaria para acometerlas. Los podemos definir como los cimientos para la utilización de las capacidades de la UE y su redacción puede iniciarse por motivos diversos: las implicaciones derivadas del Tratado de la Unión, la experiencia de las operaciones, los resultados del Plan de Desarrollo de Capacidades de la Agencia Europea de Defensa (EDA) o la iniciativa de alguno de los países miembros. Comienza así un largo camino en el que hay muchas horas de investigación y reflexión, reuniones y puestas en común entre diferentes interlocutores. Colaboran también organismos especializados, como el Grupo Aéreo Europeo<sup>4</sup>, cuyos conocimientos y experiencia sobre el terreno ayudan a que el concepto no se aleje de la realidad palpable. Entre todos será posible conseguir un texto coherente en el que encuentren acomodo las necesidades operativas junto con los intereses y requisitos de todos los países miembros.

Tras 10 años de camino recorrido por las estructuras de seguridad y defensa de la Unión, la base normativa y la experiencia acumulada por las 17 misiones civiles y 6 operaciones militares<sup>5</sup> son suficiente bagaje para que los conceptos estén cada día más adaptados a la vida real y a las necesidades de la Unión. No se olvida que, incluso cuando han de acomodarse a las peculiaridades de los Veintisiete, los conceptos han de ser compatibles con los ya existentes en otras organizaciones (en particular las Naciones Unidas o la OTAN) por razones evidentes, como el uso compartido de los recursos o la complementariedad de las operaciones.

<sup>4</sup>El European Air Group (EAG) ha sido parte activa en la elaboración del Concepto para la Implementación de una Base Operativa Desplegable de la Unión Europea, al que se hará referencia mas adelante. Asimismo, forma parte de varios de los grupos de trabajo de la Agencia Europea de Defensa, en los que se están comenzando a sentar las bases para futuros conceptos.

<sup>5</sup>En la actualidad están activas dos operaciones militares lideradas por la UE: EUFOR ALTHEA en Bosnia Herzegovina, conducida bajo los Acuerdos Berlín+ con la OTAN, y EU NAVFOR Somalia (Operación Atalanta), para la lucha contra la piratería.



## MECANISMOS DE RESPUESTA

Somos capaces de imaginar algunos de los escenarios de crisis más probables para la actuación internacional: crisis humanitarias, causadas por la mano humana o por desastres naturales, pero, al fin y al cabo, situaciones desesperadas en las que cada minuto que pasa es un añadido en el sufrimiento de la población. Encontramos sin ir más lejos el terremoto de Haití, sus consecuencias y la forma en que ha respondido la comunidad internacional, ¿es esa la respuesta que se espera? ¿era posible una actuación más rápida? No son preguntas que haya que responder aquí pero no dejan lugar a dudas sobre la idea central que sobrevolará los siguientes párrafos: Rapidez, rapidez y rapidez. Hoy en día, una fuerza debe ser eficaz, creíble y coherente, pero ante todo ha de ser capaz de responder en el momento adecuado.

Consciente de ello, la UE ha definido la Respuesta Militar Rápida, que se conseguirá si es posible acelerar todos los procesos y acciones relacionadas con la recopilación de inteligencia, la toma de decisiones, el planeamiento de la operación, la generación de fuerzas y su despliegue en la zona de operaciones; todo ello con la finalidad de permitir que la repuesta ante cada nueva crisis, además de efectiva, sea rápida, entendiendo por tal la posibilidad de desplegar las fuerzas necesarias en un periodo no superior a 30 días, pero que puede llegar a ser incluso tan exigente



como 5 días desde la aprobación del Concepto de gestión de crisis.

Enmarcada dentro de la Respuesta Militar Rápida, la UE ha creado la "Respuesta Aérea Rápida" (*Rapid Air Response*) como parte de los mecanismos para alcanzar los requisitos ineludibles de rapidez y eficacia señalados en la anterior Estrategia Europea de Seguridad, y ahora en el Tratado de Lisboa. En 2006 el Comité Militar de la UE invitó al EUMS a trabajar en la entonces llamada Iniciativa para el Desarrollo de una Respuesta Aérea Rápida (*Rapid Response Air Initiative*). El objetivo de esta Iniciativa era la elaboración de un concepto que sentase las bases para una utilización eficaz y eficiente de los recursos aéreos puestos a disposición de la UE para contribuir en una misión u operación militar. Como consecuencia, en 2007 nació el Concepto de Respuesta Aérea Rápida<sup>6</sup>, que pretende proporcionar el marco de planeamiento para la generación de una capacidad militar aérea rápida, efectiva y creíble.

El compromiso de los países miembros de aportar los recursos y capacidades militares necesarias es una de las claves del éxito de una operación. Los recursos que una operación requiere se obtienen mediante el proceso de generación de fuerzas, que comienza con las ofertas de los países y culmina con

la transferencia de autoridad de las fuerzas nacionales al comandante de la Operación. Es aquí, en el proceso de generación de fuerzas, donde los mecanismos descritos en el Concepto de Respuesta Aérea Rápida juegan su papel, facilitando la identificación previa de los posibles paquetes y capacidades con los que contar. ¿Cuáles son estos mecanismos de los que hablamos? La Base de Datos para la Respuesta Aérea Rápida (*Air Rapid Response Database, ARRD*) y la Conferencia Informativa de Respuesta Aérea Rápida (*Air Rapid Response Information Conference, ARRIC*).

En la ARRD se incluyen los medios y capacidades nacionales que los países podrían, llegado el caso, poner a disposición de la Unión y a los que hacíamos referencia anteriormente. Nada está decidido hasta que los países no formalizan el acuerdo definitivo para poner sus recursos a disposición de la operación de la UE, pero no cabe duda de que tener desde el primer momento información de aquello que podría estar disponible facilita sobremanera el planeamiento avanzado y agiliza el proceso de generación de fuerzas.

La ARRIC reúne semestralmente a representantes de los países miembros y otros actores invitados para la ocasión con el objetivo fundamental de actualizar la base de datos.

Las recientes operaciones de la Unión Europea y las experiencias o ejercicios realizados por alguno

<sup>6</sup>"EU Air Rapid Response Concept", acordado por el EUMC el 21 de diciembre de 2007.

*T-21 del Ejército del Aire (EUFOR Tchad/RCA) en el Aeropuerto de Yamena (Chad). (Photographic service of the Council of the EU © European Communities).*

de los miembros han enseñado que una de las capacidades esenciales para las operaciones militares expedicionarias es el despliegue de una base aérea en un corto espacio de tiempo. Así nació la idea de Base Aérea Desplegable de la Unión Europea (*European Union Air Deployable Operating Base, EU Air DOB*), que se introdujo en el Concepto de Respuesta Aérea Rápida como un elemento crucial para las operaciones lideradas por la UE, que pueden suponer la actuación en los lugares y condiciones más dispares. Se trata de una guía de planeamiento que contiene, como elementos más destacados, las líneas generales para la selección del lugar adecuado, la definición de la estructura de la Base, los procesos necesarios para su implementación y las responsabilidades de las naciones participantes.

Algunos de los países europeos llevan a sus espaldas un amplísimo bagaje expedicionario, incluyendo el despliegue de bases aéreas en lugares remotos y dispares; otros, sin embargo, no gozan de esa experiencia. El Concepto para la Implementación de una Base Operativa Desplegable de la Unión Europea<sup>7</sup> considera estos extremos y ofrece la flexibilidad necesaria para acomodar los intereses tanto de unos como de otros, recordando a los países la responsabilidad de todos de completar y mejorar progresivamente los procedimientos de funcionamiento con la experiencia y las enseñanzas adquiridas, especialmente tras haber estado involucrado como nación marco en la implementación de una base desplegable.

Estamos dando un paso más, aparentemente sencillo pero importante, para facilitar la participación del Poder Aéreo en las operaciones de gestión de crisis de la UE, formando parte de una fuerza conjunta o, llegado el caso, en solitario.

## EL PODER AÉREO Y LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

El Poder Aéreo es el conjunto de capacidades aéreas y espaciales militares de una nación, en las que se incluyen no sólo los sistemas de armas, sino también la capacidad profesional del personal, las infraestructuras y la capacidad aeroespacial industrial. El Poder Aéreo es capaz de actuar a cualquier altura (a ras de suelo o desde el espacio), a gran velocidad y sin límites de alcance (operando desde bases aéreas fijas, bases aéreas desplegables o portaaviones, con reabastecimiento en vuelo, utilizando aeronaves tripuladas o no...). Estos atributos le dotan de una versatilidad que lo hace ser un importante instrumento diplomático, un arma de guerra letal o un valiosísi-

<sup>7</sup>“Concept for the Implementation of a European Union Air Deployable Operating Base”, acordado por el EUMC el 25 de febrero de 2010.



mo medio para las operaciones de ayuda humanitaria, entre otros, y que le confiere un carácter particular en función de quién, dónde, cuándo y, sobre todo, cómo se emplee.

Uno de los escenarios más complejos para la utilización del Poder Aéreo puede encontrarse en la Unión Europea, que tiene una manera propia de concebir la seguridad y la defensa y, por lo tanto, de gestionar las crisis. Se trata de una organización compuesta por veintisiete países con diferentes sensibilidades y capacidades, cuya voluntad de aunar esfuerzos en seguridad y defensa es relativamente nueva pues hace apenas 10 años que se dieron los primeros pasos en las cumbres de Colonia, Helsinki y Niza; sus miembros pertenecen en su mayoría a la OTAN, una organización nacida por y para la defensa común; por último, las decisiones relacionadas con la Política Común de Seguridad y Defensa, y específicamente aquellas con implicaciones militares, se toman por unanimidad.

El futuro concepto acerca del Poder Aéreo Desplegable<sup>8</sup> de la Unión Europea no pretenderá inventar una nueva concepción de lo que para todos los aviadores tiene ya un significado claro, pero definirá cuál es el papel que la UE quiere que jueguen los medios y capacidades aeroespaciales de sus países miembros, cuáles son los objetivos que conseguir y de qué manera se han de generar las capacidades, organizar los medios y dirigir sus actuaciones en los escenarios previstos por la PCSD.

Este nuevo Concepto incluirá los escenarios de actuación en el presente pero probablemente también se hará una proyección en el futuro, para señalar posibles nuevos retos y aproximarse a cómo enfrentarse a ellos desde una perspectiva aeroespacial. Ca-

<sup>8</sup>Denominación de trabajo que no es aún definitiva.



emos en la tentación de utilizar el tópico de que el camino que acaba de comenzar para producir un concepto para la utilización del Poder Aéreo de la Unión Europea de forma coordinada, coherente, rápida y eficaz en el amplio abanico de misiones que señala la PCSD, es un desafío que presenta dificultades pero, a la vez, ofrece oportunidades. Por supuesto no se pretende redescubrir el funcionamiento de la rueda sino obtener beneficio de cuantos, desde los inicios de la Aviación, han dedicado sus conocimientos y experiencia a mejorar la utilización del Poder Aéreo. Como decíamos al principio, las guías que regulan la utilización de las capacidades deben progresar al mismo ritmo que éstas si se quiere optimizar su uso; las capacidades aeroespaciales actuales son impresionantes y no merecen menos.

## PROTECCIÓN DE LOS MEDIOS AÉREOS

La desigualdad tecnológica en lo que se ha dado en llamar los "escenarios asimétricos" es tan acusada que los "débiles", en el uso de la imaginación para salvar las diferencias, encuentran la manera de poner en aprietos al *a priori* mejor preparado y equipado. La naturaleza expedicionaria de las operaciones de la UE requiere que las unidades militares tengan que desplegar y desenvolverse en escenarios asimétricos, alejados y dificultosos, en los que la superioridad en el uso de la tercera dimensión es un requisito previo ineludible para la seguridad, rapidez y precisión de las operaciones.

Las operaciones militares actuales se valen de aeronaves de transporte que acercan personal y medios a la zona de operaciones o que hacen movimientos intra-teatro; los helicópteros son usados profusamente e, incluso, los aviones civiles que transportan tropas y medios militares pueden llegar

a ser objetivos fáciles y de alto valor. Con una concepción del enfrentamiento que busca conseguir efectos estratégicos con acciones aisladas, o meramente tácticas, pero con un gran impacto en los medios de comunicación, el derribo de una aeronave sería un éxito en esta "lucha del débil frente al fuerte", y podría alcanzarse con relativa facilidad en determinadas circunstancias. Las amenazas están ahí pero los recursos para protegernos de ellas también. Este es el objetivo del Concepto de Protección de Medios Aéreos<sup>9</sup> en el que actualmente están trabajando la EDA y el EUMS<sup>10</sup>: proporcionar la base conceptual para armonizar los requisitos para la protección de los medios aéreos en las operaciones de gestión de crisis lideradas por la UE. Se pretende de esta manera aumentar la disponibilidad de dichos medios y, por lo tanto, la efectividad del Poder Aéreo en las operaciones de la UE.

## EL FUTURO

Hemos hablado de asuntos dispares (Respuesta Rápida, Bases Desplegables, Poder Aéreo de la UE, Protección de Medios Aéreos) pero con un objetivo común: encajar la participación rápida y eficaz del Poder Aéreo en las operaciones de la UE. Pero esto no es todo; podemos vislumbrar futuras líneas de acción como consecuencia de los estudios de interoperabilidad, de las investigaciones de la EDA, de las iniciativas del EUMS o de los países miembros, como decíamos al principio. Por ejemplo, el importante incremento de la actividad aérea en las zonas de operaciones o la integración de los sistemas aéreos no tripulados y de los sistemas GBAD (*Ground Based Air Defence*) hacen necesario el estudio de un nuevo concepto: Gestión del espacio aéreo en las operaciones lideradas por la UE. Se trata todavía de un proyecto embrionario que irá tomando forma en un futuro no muy lejano. Y no será el último.

La Aviación ha estado a la altura de las circunstancias cada vez que ha sido requerida, pero hay que recordar que sus capacidades y las posibilidades que ofrecen son tan grandes y sus efectos pueden llegar a ser tan determinantes, que el planeamiento, coordinación y utilización de sus medios no puede dejarse al albur de la improvisación; y el primer paso consiste en sentar las bases teóricas para facilitar la operación ulterior sobre el terreno. Los conceptos "aéreos" comienzan a hacerse un hueco en el cuerpo teórico de la UE; son todavía unos pocos pero el camino no ha hecho más que empezar y el futuro es sin duda prometedor •

<sup>9</sup>El documento "Protection of Air Assets in EU-led Military Operations Concept" nace en el seno del grupo de trabajo de la EDA sobre Counter MANPADS (Man-Portable Air Defence Systems).

<sup>10</sup>El EUMS colabora con la EDA cuando ésta requiere la redacción de conceptos marco para el desarrollo de capacidades militares específicas.