



Revista UNISCI

ISSN: 2386-9453

unisci@cps.ucm.es

Universidad Complutense de Madrid
España

Girona, Carlos

RELANZANDO LA RESPUESTA RÁPIDA MILITAR: LOS BATTLEGROUPS

Revista UNISCI, núm. 42, octubre, 2016, pp. 241-276

Universidad Complutense de Madrid

Madrid, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=76747805010>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



RELANZANDO LA RESPUESTA RÁPIDA MILITAR: LOS BATTLEGROUPS

Carlos Girona¹
UNISCI

Resumen:

La utilidad de los Battlegroups, casi una década después de declarar capacidad operativa plena, ha estado y continuará estando en duda debido a la inacción europea. Para que la UE se convierta en el actor internacional que durante tantos años ha proclamado, necesitará consolidar su capacidad de respuesta rápida militar para hacer frente a crisis multidimensionales y llevar a cabo todo el espectro de Misiones Petersberg. El artículo hace un repaso a la concepción y el desarrollo de los Battlegroups y propone un conjunto de reformas para que puedan llegar a ser un instrumento efectivo de respuesta rápida militar.

Palabras Clave: Battlegroups, Capacidades militares de la UE, Misiones Petersberg, Tratado de Lisboa, Estrategia Global de Seguridad de la UE

Title in English: Relaunching Rapid Deployment Forces: The Battlegroups

Abstract:

The utility of Battlegroups, nearly a decade after declaring their full operational capability, has been and will continue to be questioned due to the European inaction. In order to become a global international actor, as proclaimed for many years, the EU will need to consolidate its capacity of military rapid response capabilities to deal with multidimensional crisis and to carry on all the spectrum of the Petersberg Tasks. This article reviews the concept and development of the Battlegroups and proposes a package of reforms in order to become an effective tool for a military rapid response.

Keywords: Battlegroups, Military capabilities of the EU, Petersberg Tasks, Lisbon Treaty, Global Security Strategy of the EU

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Carlos Girona es investigador de UNISCI
E-mail: c.girona1@gmail.com
DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.53793>

1. Génesis, descripción y deficiencias de los Battlegroups

En la década de los años 90, ante la caída del bloque soviético y los conflictos en los Balcanes, la Unión Europea (UE) estuvo paralizada ante un orden internacional que se derrumbaba sin previo aviso. Estos dos grandes eventos de la década impulsaron, aunque de forma ralentizada, a que los Jefes de Estado de la Unión intentaran relanzar el papel internacional de la UE mediante la creación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) anidada en el Tratado de Amsterdam. Posteriormente, y caracterizado en gran medida por la iniciativa bilateral franco-británica, se intentó materializar esta nueva política y así surgió la Declaración de St. Malo de 1998. En esta declaración franco-británica se explicitó la necesidad de que la UE “debe tener una capacidad de acción autónoma, respaldada por unos recursos militares creíbles, los medios para decidir emplearlos y la disposición para hacerlo, con objeto de responder a las crisis internacionales”².

El Consejo Europeo de Colonia³ recogió textualmente estas palabras en 1999 y posteriormente, en el Consejo Europeo de Helsinki del mismo año, la Unión acordó por primera vez establecer estructuras militares en el seno de la Unión a la par que se estableció como objetivo final la capacidad de desplegar hasta 60.000 tropas en un plazo de 60 días para poder desempeñar todo el espectro de las llamadas Misiones Petersberg. Además también se hizo mención a elementos de reacción rápida que pudieran desplegarse en un margen de tiempo inferior⁴.

Fue en el año 2003, coincidiendo con la invasión de Irak y la elaboración de la primera Estrategia Europea de Seguridad (EES), que sucede el punto de inflexión en cuanto al diseño de los Battlegroups⁵ se refiere. Como bien apuntaba Lindstrom, fue de nuevo el impulso franco-británico el que dio forma al Concepto al introducir por primera vez la noción de despliegue rápido de fuerzas en torno a los 5-10 días después de que se aprobase una hipotética intervención rápida⁶. En el mismo año la larga inestabilidad que experimentaba la República Democrática del Congo obligó a las Naciones Unidas a reforzar su mandato y reorganizar su contingente desplegado en el país africano para evitar una probable escalada de la violencia inter-étnica. Por tanto, la ONU solicitó a Francia (10 de mayo de 2003) que desplegara tropas que sirvieran como “puente entre fuerzas”, dicha propuesta fue trasladado a su vez a la UE y en un mes (12 de junio de 2003) las primeras tropas europeas ya se encontraban en la región de Bunia respaldadas además por un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y con Francia a la cabeza como “Nación Marco”. De este modo la denominada *Operación Artemis* dio oxígeno a la ONU para generar una nueva fuerza y mandato al mismo tiempo que sirvió como paradigma para la Unión; ya que en un espacio de tres semanas la UE fue capaz de aprobar un Concepto de Gestión de Crisis (CMC), un Plan

² Rutten, Maartje (2001). "British-French summit, St-Malo, 3-4 December 1998", en: "From St-Malo to Nice. European defence: core documents". Mayo de 2001. EUISS, París, pp. 8-9, en: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp047e.pdf>

³ Consejo Europeo, (1999a). Conclusiones de la Presidencia. Anexo III, apdo. 1. Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, en: http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm

⁴ Consejo Europeo, (1999b). Conclusiones de la Presidencia. Cap. II, apdo. 28 y Anexo 1 del Anexo IV sobre Respuesta Rápida Militar. Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999, en: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm NB: Tras el Consejo de Helsinki y el consiguiente *Headline Goal 2003*, no ha habido oficialmente una evaluación de la propuesta sobre el contingente de 60.000 efectivos. En el posterior *Headline Goal 2010* se enfatiza solo la capacidad de respuesta rápida y los necesarios habilitadores estratégicos. Véase: http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/military_headline_goals/index_en.htm

⁵ En castellano se conocen como “Agrupaciones Tácticas”. Generalmente se usan también los acrónimos: BG o EU BG.

⁶ Lindstrom, Gustav (2007). “Enter the EU Battlegroups”. Febrero 2007, n° 97. EUISS: París, en <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp097.pdf>

de Operaciones (OPLAN) y finalmente tomar la decisión política en el Consejo de lanzar dicha operación. Por contra, el contexto político explica también en buena parte la celeridad europea en este caso. En primer lugar, contaban con una petición expresa de las Naciones Unidas que fue respaldada dos semanas después por un mandato del Consejo de Seguridad. Además, Francia desplegó una fuerza preliminar tan solo diez días después de la petición de la ONU, cuyos elementos avanzados alcanzaron el teatro de operaciones una semana antes de la decisión del Consejo de la UE (6 de junio de 2003) y permitieron elaborar un OPLAN acorde a la realidad sobre el terreno⁷.

Tabla 1: Resumen de eventos previos al desarrollo del “Battlegroup Concept”⁸

Event	Date	Significance
European Council (Helsinki)	Dec. 1999	Initial mention of rapid response elements
Franco-British Summit (Le Touquet)	Feb. 2003	Notion of 5-10 day deployment horizon raised
Operation <i>Artemis</i>	June 2003	1 st EU autonomous military rapid response operation
Franco-British Summit	Nov. 2004	Call for battlegroup-sized force packages
UK, French, German Food-for-Thought Paper	Feb. 2004	Introduction of the EU BG Concept
GAERC	Mar. 2004	Welcomes the proposal of EU BG Concept at EU level
GAERC	May 2004	Approval of EU BG Concept
EUMC	June 2004	Agreement on the EU BG Concept
European Council	June 2004	Endorsement of the 2010 Headline Goal
Military Capability Commitment Conference	Nov. 2004	Initial EU BG pledges made

Usando por tanto la Operación Artemis como guía, la Cumbre franco-británica de Londres (noviembre 2003) volvió a respaldar la idea de dotar a la Unión Europea de una capacidad de respuesta rápida militar para, generalmente, actuar como “puente entre fuerzas”. En esta ocasión concretaron que el núcleo del paquete de fuerzas debería constar de unos 1.500 efectivos y que la UE debería ser capaz de desplegar dichas tropas en un plazo de 15 días. Tres meses después, Alemania se sumaría oficialmente a la iniciativa franco-británica

⁷ *Ibid.*, pp. 10-11

⁸ *Ibid.*, p. 13. **NB:** La Cumbre franco-británica de Londres tuvo lugar en Noviembre de 2003 y no en 2004 como figura en la Tabla 1.

cuando los tres países presentaron el Food-for-Thought paper introduciendo formalmente el “Battlegroup Concept”. Así, en mayo de 2004, el Consejo de la UE aprobó formalmente el primer Concepto y posteriormente comenzó la estructuración de la primera fuerza de respuesta rápida militar.

Este largo proceso político se consolidó a principios del año 2005 cuando se declaró que los Battlegroups habían alcanzado capacidad operativa inicial y finalmente, capacidad operativa plena en el año 2007. Sin embargo, pasados más de diez años desde que alcanzaran capacidad operativa, estas fuerzas jamás han sido empleadas por la UE aun cuando se presentaron propuestas tanto de Estados Miembros como peticiones de las Naciones Unidas⁹. Esto no solo indica las diversas problemáticas a las que se enfrentan los propios Battlegroups sino que refleja también en cierta medida las deficiencias actuales de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Sin duda el Brexit supone un importante shock para el proyecto europeo en su conjunto, pero se presenta como una oportunidad para afianzar mecanismos y cooperación en el ámbito de seguridad y defensa, siempre y cuando se respalden las declaraciones con voluntad política; algo que se antoja difícil en el corto plazo y aún más atendiendo a los estirados presupuestos europeos y el relanzamiento de la NATO Response Force en septiembre de 2014.

Tras esta breve génesis sobre la concepción de los Battlegroups como herramienta militar de respuesta rápida, conviene desglosar brevemente las características básicas de un BG para así poder contextualizar las deficiencias del Concepto en su conjunto y también en relación a las Estrategias Europeas de 2003, la revisión de 2008 y finalmente la Estrategia Global de la Unión Europea publicada en junio de 2016.

La última versión disponible del “Battlegroup Concept” tiene fecha del año 2010 y fue parcialmente desclasificado en el año 2012. La definición básica que aporta es la siguiente¹⁰:

- "(a) Es la mínima fuerza militar efectiva, creíble, de rápido despliegue, con un paquete de fuerzas capaz de operaciones en solitario, o como la fase inicial de operaciones más grandes.
- (b) Está basado en una fuerza del tamaño de una agrupación, de armamento combinado y reforzado con elementos de Apoyo de Combate [...] y Servicios de Apoyo de Combate [...].
- (c) Estará basado en el principio de multinacionalidad y podrá ser formado por una Nación Marco o una coalición multinacional de EM. En cualquier caso, interoperatividad y efectividad militar deben ser criterios clave.
- (d) Debe estar asociado con un Cuartel General de Fuerza [...] y con habilitadores operativos y estratégicos preidentificados, como transporte aéreo estratégico y logística. (NO DESCLASIFICADO)."

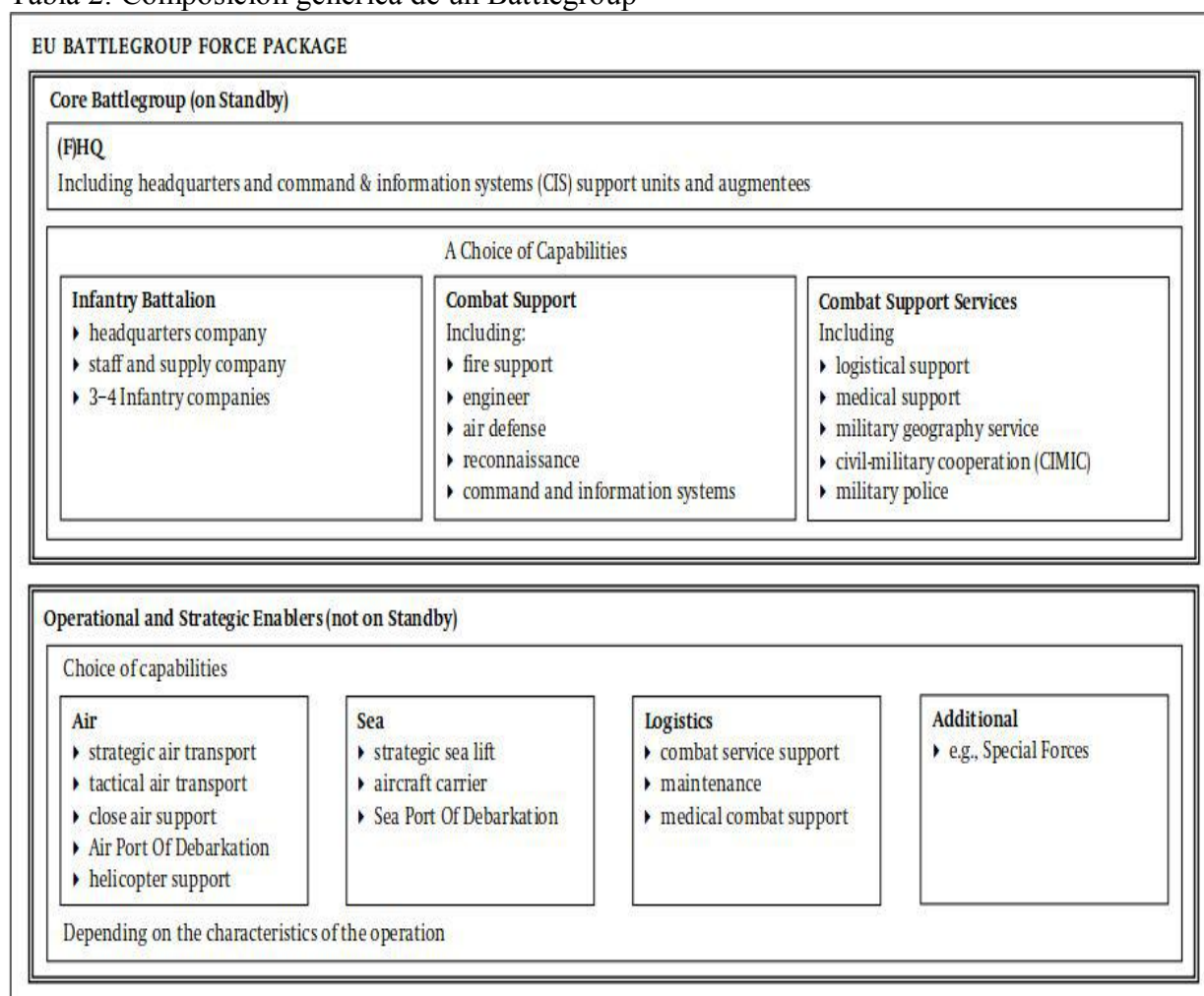
Con esta breve descripción se vislumbran las características conceptuales básicas de los Battlegroups. En primer lugar debe ser una fuerza militar efectiva, de rápido despliegue y capaz de operaciones en solitario; generalmente actuando como fuerza de entrada o puente entre fuerzas. Esto último se debe a que la sostenibilidad de la fuerza – según se diseñó el concepto – está limitado a 30 días en el teatro de operaciones, prorrogable a 120 días si el BG

⁹ El caso más reciente es Op Sangaris [FR] en la República Centroafricana. Véase Dempsey, Judy (2013). “The Depressing Saga of Europe’s Battle Groups”, 19 de diciembre de 2013. *Carnegie Europe*, en: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=53975>

¹⁰ Traducción propia, véase: EUMS, (2010). “European Union Battlegroup Concept”, (doc. 16277/10 EXT 1), pág. 6, en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16277-2010-EXT-1/en/pdf>

es debidamente reabastecido. Segundo, el tamaño de la agrupación¹¹ en este caso se refiere a un núcleo de 1.500 tropas, las cuales constituyen la fuerza principal en estado de espera. Pero al combinar el núcleo de las fuerzas con el resto de habilitadores estratégicos y operativos preidentificados, el conjunto del BG podría alcanzar hasta los 3.000 efectivos (véase Tabla 2). El Concepto también establece que debe haber dos Battlegroups por periodo de espera para que, como indica la Estrategia Europea de Seguridad (2003) entre otros, la UE sea capaz de llevar a cabo varias misiones simultáneamente. Finalmente también se explicita el principio de multinacionalidad sin excluir la posibilidad de Battlegroups formados por un solo Estado Miembro (EM), redundando a su vez en los principios de “interoperatividad y efectividad militar” como principios guía para la certificación de los Battlegroups.

Tabla 2: Composición genérica de un Battlegroup¹²



Aquí se vislumbran por tanto dos diseños conceptuales que en ocasiones son antagónicos. Por un lado se encuentra el diseño funcionalista (multinacional) y por otro el diseño militar (nacional). Es decir, la formación multinacional de los Battlegroups tiene como

¹¹ En el texto original el término usado para describir el tamaño de la fuerza es el de “Battlegroup”. En castellano, no hay un término para una fuerza de dimensiones similares (1.500 efectivos). Un batallón generalmente está compuesto por 800 efectivos y una brigada por 3.000 efectivos aproximadamente. El CESEDEN usa el término de “agrupación” o “unidad táctica” como traducción del “Battlegroup Concept”.

¹² Major, Claudia y Mölling, Christian (2011): "EU Battlegroups: What Contribution to European Defence", SWP, Research Paper n° 8, junio 2011, p. 12., en https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2011_RP08_mjr_mlg_ks.pdf



objetivo adicional ser una herramienta y plataforma para que los EM no solo aumenten la interoperatividad entre sus fuerzas sino que también desarrollen capacidades de despliegue rápido y proyección de fuerza en detrimento del paradigma de defensa territorial que imperó durante la Guerra Fría. Por el contrario, la formación uni-nacional de Battlegroups – que en su día favoreció el Reino Unido – pretende dotarles de una mayor efectividad militar para que el BG en cuestión sea una herramienta práctica y efectiva en caso de despliegue. Entre medias, también se encuentra el concepto de “Nación Marco” el cual es impulsado por Alemania a modo de asegurar la interoperatividad y efectividad de las fuerzas para facilitar las contribuciones de ejércitos más pequeños sin que por ello se resienta demasiado la efectividad militar de las unidades. La Nación Marco¹³ actúa por tanto como la espina dorsal de un Battlegroup multinacional sirviendo como punto de contacto, siendo en ocasiones la responsable final de la certificación de las fuerzas y aportando las capacidades estratégicas cuando fuera necesario.

Para concluir este apartado, también conviene repasar esquemáticamente las deficiencias operativas y político-estratégicas en el diseño y desarrollo del “Battlegroup Concept”. En líneas generales, estas deficiencias reducen la efectividad militar de las agrupaciones y esto a su vez reduce las probabilidades de uso de un Battlegroup puesto que el Consejo teme enfrascarse en un conflicto internacional de larga duración sin las herramientas adecuadas y desplegando efectivos en territorios inestables, lo cual requiere de un importante capital político. Aunque estas dificultades se categorizan de manera diferente, no son compartimentos estancos y debe recordarse que hay cierta permeabilidad entre ambas etiquetas.

1.1 Deficiencias Operativas

- Certificación de fuerzas: El sistema de certificación de fuerzas, que en teoría es guiado por el Comité Militar de la UE, permite a las naciones contribuyentes y Naciones Marco especificar estándares facilitados por la UE. Aunque ofrece un alto grado de flexibilidad también puede afectar los niveles de interoperatividad dentro y entre los diferentes Battlegroups. De este modo, también se especula sobre la efectividad militar de las agrupaciones según su origen (este-oeste).
- Despliegue estratégico: Un Battlegroup, según cálculos de Lindstrom en 2007, necesitaría 200 vuelos C130 y 30 vuelos C17 para desplegar efectivamente y dentro de plazo a las tropas y su material. De este modo el transporte aéreo estratégico es la opción preferida para cumplir con los requisitos del Concepto pero esta capacidad no está al alcance de todos los Estados Miembros. El proyecto estrella de Airbus, el A400M, nace precisamente para dotar a varios países de capacidades de proyección de fuerza y despliegue estratégico. El transporte estratégico marítimo, por contra, se limita a zonas costeras e infraestructuras adyacentes lo cual imposibilita cumplir adecuadamente con los plazos de tiempo. Además, aunque no se explicita en el “Battlegroup Concept”, se establece como guía informal para el despliegue una distancia no superior a los 6.000 kilómetros desde Bruselas¹⁴; reduciendo por tanto la proyección y utilidad de los Battlegroups.
- Mando y Control (Command & Control, C2): En primer lugar, aunque la doctrina europea prevé la planificación estratégico-militar apoyándose en actores no

¹³ El Concepto de Nación Marco de la UE también contempla la posibilidad de que determinadas responsabilidades puedan ser distribuidas entre varios Estados cuando se trate de formaciones militares multinacionales. Véase: EUMC, (2002): “EU Framework Nation Concept”, (doc. 11278/1/02), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11278-2002-REV-1/en/pdf>

¹⁴ Anderson, Jan Joel (2015): “If not now, when? The Nordic EU Battlegroup”, febrero 2015, Alert nº 11. EUISS, en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_11_Nordic_Battlegroup.pdf

permanentes, el Cuartel General de Operaciones (OHQ) y otros cuarteles subordinados (FHQ y CC HQ) deben activarse de manera simultánea una vez que el Consejo decide lanzar una operación. Por tanto, durante las fases previas, el Consejo tendrá unos inputs militares limitados mientras que el OHQ y subordinados tendrán que activarse rápida y simultáneamente para la misión y también para apoyar el proceso de planificación.

1.2 Deficiencias Político-Estratégicas

- **Instituciones internacionales:** Por un lado se encuentra la OTAN con un concepto similar, la NATO Response Force. En años previos al 2014, cuando la OTAN relanza la NRF con la llamada “Spearhead Force” (VJTF)¹⁵, los Estados Miembros de la UE y de la Alianza Atlántica se vieron capaces de cubrir ambos compromisos al menos en el plano cuantitativo. No solo debe haber una intensa coordinación para evitar duplicidades en términos de tropas o cuarteles sino que en el plano político también se dan intereses enfrentados. Es el caso por ejemplo de la difícil relación entre la UE y Turquía, exacerbada por la actual crisis migratoria y el acceso de Chipre a la Unión Europea. También la neutralidad de algunos países europeos, como Irlanda o Suecia, dificulta la coordinación al más alto nivel. Por otro lado están las Naciones Unidas, que desde comienzos del milenio ha mostrado un creciente interés en la UE como actor internacional. En el 2003 se firmó una declaración conjunta sobre cooperación en materia de gestión de crisis. Desde entonces se ha incrementado la cooperación y contacto entre ambas organizaciones pero aún persisten problemas de carácter político. El principal problema de la relación UE-ONU sería la necesidad de un mandato claro para una operación de respuesta rápida, casi una precondition del “multilateralismo eficaz” de la Unión. Pero este es un escenario poco probable dada la creciente multipolaridad y, en caso de aprobarse un mandato para la UE, sería difícil que dicho mandato llegara en el debido margen de tiempo para hacer frente a las necesidades sobre el terreno. Las diferencias sustanciales en materia de doctrina (UE-ONU) no suponen un gran problema cuando se solicita a la UE actuar como “puente entre fuerzas”, pero sí puede resultar un problema en caso de solicitar un refuerzo europeo a un contingente ONU.
- **Fuerzas de reserva estratégica:** El “Battlegroup Concept” tampoco ofrece ninguna indicación de que se haya identificado y aprobado una fuerza de reserva estratégica. Se entiende que un BG es capaz de operar durante 30 o 120 días y después debe ser relevado por otra fuerza, generalmente por las Naciones Unidas. No obstante, la gestión de crisis está plagada de incertidumbre y podría darse la imperiosa necesidad de mantener o reforzar un BG que hubiera sido desplegado más allá de los plazos identificados. La ausencia de fuerzas estratégicas preidentificadas y otros mecanismos significa que la UE carece de los medios necesarios para hacer frente a una evolución desfavorable del entorno operativo.
- **Procesos decisorios:** En torno a los procesos decisorios, existe la posibilidad de que se de un “fallo procesal”¹⁶. Esto es, que la cantidad de decisiones burocráticas y políticas – ya sean nacionales o supranacionales – se alarguen en el tiempo y el BG en cuestión

¹⁵ Antes de la Cumbre de Gales (Sept. 2014), la NRF constaba de 13.000 tropas más reservas estratégicas y otras unidades/habilitadores. En dicha Cumbre se acordó reforzar la NRF (ahora abreviada como eNRF) con más efectivos al mismo tiempo que se estableció la VJTF (*Very High Readiness Joint Task Force*) como fuerza de muy alta disponibilidad. Generalmente del tamaño de una brigada (5.000 tropas aprox.) y capaz de desplegarse en 48 horas. Concretamente, España es la Nación Marco (y líder del componente de tierra) de la primera VJTF certificada a mediados de 2016.

¹⁶ *Op cit*, en nota 11. Major, Claudia y Mölling Chritian (2011), p. 14.

no cuente con las decisiones pertinentes para poder desplegar los primeros elementos al teatro de operaciones en 15 días. Pero como se verá más adelante la UE ha generado un nuevo Concepto de Respuesta Rápida Militar, aunque aún insuficiente, para paliar algunas deficiencias sobre procesos decisorios y las reservas estratégicas antes mencionadas.

- Regionalización de formaciones: Actualmente se han consolidado formaciones multinacionales en el marco de la Unión. El Battlegroup Nórdico (NBG), Weimar o Visegrád (V4) por mencionar algunos. Aunque estas formaciones regionales pueden fomentar un conjunto de sinergias intra-europeas (p. ej: iniciativas de *Pooling & Sharing*) también puede suponer una regionalización negativa de la PCSD. Por un lado puede reproducirse de nuevo la división este-oeste, diluyendo responsabilidades y contribuciones entre muchos Estados Miembros que a su vez afecta negativamente la efectividad y capacidad militar del BG en cuestión. Ya que el “Battlegroup Concept” tampoco especifica un número máximo de naciones contribuyentes, las contribuciones de algunos Estados Miembros también puede limitarse a ‘unidades estrella’ lo cual merma el objetivo político-militar de transformar las fuerzas armadas europeas¹⁷. Por último, esta regionalización también se sucede en el plano político-estratégico. Antes de la reciente intervención francesa en Mali, se planteó brevemente la posibilidad de desplegar el Battlegroup [Weimar: FR, DE, PL] que se encontraba en estado de espera pero dicha opción fue rápidamente descartada¹⁸. Tanto entonces como ahora existe el temor a instrumentalizar la PCSD según los intereses internacionales de las potencias mayores, debido en parte a la divergencia de culturas y trayectorias estratégicas presentes en Europa.

2. Estrategia Europea y Battlegroups: ¿Una evolución en paralelo?

En esta sección, que a su vez está subdividida en dos partes, se analizarán brevemente los dos principales documentos estratégicos de la UE para concluir con un resumen del documento intergubernamental¹⁹ que sentó algunas bases sobre el debate estratégico más reciente.

2.1 Estrategias Oficiales

La Estrategia Europea de Seguridad (EES)²⁰ fue aprobada en diciembre del año 2003. El contexto en el cual se desarrolló la EES es como uno de contingencia. Por un lado, la Unión comenzó a desarrollar sus capacidades civiles y militares tras el Consejo Europeo de Helsinki en 1999 sin haber entablado un debate más amplio, como es el político-estratégico, que definiese el grado de autonomía de la UE o sus ambiciones en el plano internacional. Por otra parte, fue también el resultado de – y un intento de remediar – la división surgida en el seno de la Unión a raíz de la invasión de Irak, que fue apoyada políticamente por Reino Unido y España entre otros.

¹⁷ El NBG, en estado de espera el primer semestre de 2015, llegó a contar con contribuciones de siete Estados: Suecia, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Latvia y Noruega*.

¹⁸ France, Olivier de y Witney, Nick (2013): “Europe’s Strategic Cacophony”. Policy Brief, nº 77. *ECFR*, 25 de abril de 2013, en http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR77_SECURITY_BRIEF_AW.pdf

¹⁹ Björn, F. et al (2013): “Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World”. Real Instituto Elcano, 28 de mayo de 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/es/zonas_es/europa/european-global-strategy-final-report

²⁰ Tanto la EES (2003) como su posterior revisión (2008) y otros documentos relevantes pueden consultarse en: Missiroli, Antonio (ed). (2015): *Towards an EU Global Strategy – Background, process, references*. EUISS: París, en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Towards_an_EU_Global_Strategy.pdf



En la EES se enfatiza el carácter multidimensional de la UE al establecer la preferencia por el uso combinado de herramientas a su disposición. El documento estratégico de 2003 establece acertadamente que la mayoría de los conflictos armados modernos no han sido inter-estatales sino intra-estatales. Esto es, conflictos civiles armados dentro de las fronteras de un determinado país y con un alto número de víctimas civiles. Las principales amenazas que identifica la estrategia europea de aquel año y que guardan relación directa a las Misiones Petersberg²¹ son: terrorismo, conflictos regionales y la descomposición de los estados. En relación al terrorismo, la EES establece que este fenómeno “surge de complejas causas, entre las que se encuentran la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras”. Sobre los conflictos regionales, la EES reconoció que tienen implicaciones directas e indirectas para los intereses europeos, que afectan inevitablemente a la estabilidad regional y puede degenerar en otro conjunto de amenazas. En cuanto a la estabilidad regional, la EES también consideró la descomposición del estado como una amenaza en potencia ya que el mal gobierno puede dar lugar a amenazas más evidentes como la delincuencia organizada y el terrorismo, debilitando así la gobernanza mundial y aumentando la inestabilidad regional.

Para hacer frente a estas amenazas, la EES establecía tres objetivos estratégicos: (1) hacer frente a las amenazas, (2) crear seguridad en los países vecinos y (3) el fomento de un orden internacional basado en el multilateralismo eficaz. La EES reconocía que “ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares” y por ello era necesaria una combinación de instrumentos. Mantenía que la actuación de carácter preventivo en el extranjero sería fundamental para hacer frente a nuevas amenazas dinámicas. Si bien en líneas generales este análisis puede considerarse como acertado, las operaciones de paz de carácter preventivo a veces requieren de contundencia militar para asegurar un mínimo de seguridad que permita la eficaz implementación y actuación de otros instrumentos.

En cuanto a la seguridad en los países vecinos, la EES recordaba que “a Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados”. El vecindario más inmediato que identificó la Estrategia son los países al este de la UE y los países en las orillas del Mediterráneo, al mismo tiempo que reconocía a los Balcanes como una región clave para la credibilidad de la política exterior de la Unión. Finalmente se encontraba la promoción de un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, de la cual depende la seguridad y prosperidad de la Unión como dice la propia EES. Recuerda que la Carta de las Naciones Unidas es el marco fundamental de las relaciones internacionales y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como el responsable fundamental de mantener la paz y seguridad internacionales, por lo que la Unión reconocía como prioridad el apoyo a estas instituciones para llevar a cabo su cometido.

Una vez identificadas las amenazas y objetivos estratégicos, la EES desarrolló lo que denominaba como “las implicaciones estratégicas para Europa”. Estas implicaciones se desarrollan a lo largo de cuatro líneas temáticas. La primera de ellas enfatizaba que la Unión debía ser más activa, aludiendo a todos los instrumentos – incluidos los militares – a

²¹ Las Misiones Petersberg fueron originalmente conceptualizadas en el seno de la Unión Europea Occidental y tras la absorción de este organismo por la UE, pasaron a formar parte de la doctrina de política exterior de la UE. En el Tratado de Lisboa (2009, Art. 42.1 y Art. 43.1) se formalizaron y ampliaron estas misiones que incluyen: apoyo a ops humanitarias, evacuaciones no-combatientes, prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, tareas de fuerzas de combate en gestión de crisis (incluido establecimiento de la paz), DDR, asistencia y asesoramiento militar y estabilización post-conflicto.

disposición de la Unión para la consecución de sus objetivos. Cabe destacar que la EES proponía desarrollar “una estrategia que favorezca la **intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente**”²². Añadía que el gasto en defensa del conjunto de la Unión debería permitirle realizar varias operaciones simultáneamente y de carácter multidimensional integrando capacidades civiles y militares. La EES reconocía la necesidad de la intervención preventiva incluso en los países de su entorno para evitar problemas más graves en el futuro, al mismo tiempo que se comprometía a reforzar la cooperación con la ONU en materia de gestión de crisis. Estas dos ideas fueron posteriormente incorporadas, con poco éxito, al “Battlegroup Concept”; ya que esta es la herramienta fundamental de la UE en materia de respuesta rápida militar. La segunda línea de trabajo consistía en desarrollar más capacidades, recordando el proceso de creación de la Agencia Europea de Defensa (AED) en la que entonces trabajaba la Unión, como una medida bien encaminada. También enfatizaba la necesidad de transformación de los ejércitos en “fuerzas más móviles más flexibles, capaces de hacer frente a las nuevas amenazas”, que como se vio anteriormente es uno de los objetivos político-militares de los Battlegroups. También proponía “el recurso sistemático a medios puestos en común y compartidos”, aludiendo a lo que actualmente se conoce como las iniciativas de P&S (*Pooling & Sharing*)²³. Además en la Estrategia se planteó la posibilidad de ampliar la gama de Misiones Petersberg acorde con el desarrollo de las capacidades de la UE, que finalmente se materializó con la reforma del Tratado firmada en Lisboa cuatro años más tarde (véase Nota 20). La penúltima línea de trabajo identificada está relacionada con la coherencia de la acción exterior de la Unión, que enfatiza la gestión integral como necesaria para hacer frente a los desafíos actuales, agrupando tanto capacidades civiles como militares y creando sinergias con otros programas y políticas de la UE. Cabe destacar que la EES entendía que “la seguridad es la primera condición del desarrollo” y, en consecuencia, establecía el nexo seguridad-desarrollo que también caracteriza la actuación exterior de la Unión. La cuarta y última línea de trabajo aludía a la colaboración con los socios de la UE, donde se afirma que “la relación transatlántica es insustituible” y que la asociación UE-Estados Unidos puede ser una fuerza extraordinaria en pro del bien del mundo. También explicitaba que la UE perseguirá sus objetivos por medio de la cooperación multilateral, recordando nuevamente el carácter normativo de la acción exterior de la Unión.

Cinco años después, la Unión elaboraba un informe de aplicación sobre la EES en el año 2008. Si bien este documento no es una nueva estrategia europea de seguridad, como en un principio quiso Francia, al menos consigue renovar algunos aspectos de la misma y apuntaba acertadamente que las amenazas identificadas en la EES habían aumentado en complejidad. No en vano, Madrid y Londres fueron víctimas de atentados terroristas de gran escala en los años 2004 y 2005 respectivamente. En la misma línea que la EES, el informe enfatiza la importancia de la “seguridad humana” pero también mencionó una globalización acelerada que incrementaba la multipolaridad global y ésta se convertía también en un factor que acrecienta la inestabilidad²⁴.

En el ámbito de las amenazas, con relación directa a la respuesta rápida militar, caben destacar dos apartados del informe: el terrorismo y delincuencia organizada; y el cambio climático. En el primer apartado sobre terrorismo y delincuencia organizada, el informe recordaba la necesidad de un enfoque integral para hacer frente a estos fenómenos y la necesidad de “reforzar la capacidad de nuestros socios del Asia meridional y de África y de

²² *Op cit*, en nota 19. Missiroli, Antonio (ed) (2015), p. 33. Énfasis añadido.

²³ Para más información, véase: EDA (s.f.) “Pooling and Sharing”, en: <http://www.eda.europa.eu/what-we-do/eda-priorities/pooling-and-sharing>

²⁴ Puede consultarse el Informe EES (2008) en: Missiroli, Antonio (ed). *op cit*, en nota 20, pp. 39-55.

nuestros vecinos del sur”. La conceptualización, en segundo lugar, del cambio climático como amenaza fue acertado a la vez que introduce una dimensión ausente en la estrategia original. Se considera este fenómeno como un “multiplicador de amenazas” que exacerba los conflictos existentes y las posteriores consecuencias humanitarias, sanitarias, políticas y de seguridad “que incluyen el aumento de las migraciones”. Algunos analistas han considerado la ausencia de la inmigración ilegal como un fallo de vital importancia de la EES, un fenómeno que si fue considerado por la OTAN como un grave problema²⁵. Para hacer frente a la amenaza del cambio climático y sus efectos multiplicadores, el informe consideraba necesario que la Unión mejore sus capacidades de análisis y alerta rápida. Esto se debía a que, en palabras del propio informe, el cambio climático puede exacerbar o crear conflictos sobre rutas comerciales, zonas marítimas o en relación a recursos antes no accesibles. Reforzar estas capacidades significa también fortalecer la capacidad de respuesta rápida de la UE, incluso en el ámbito militar.

Finalmente el informe, al igual que la EES, establecía las implicaciones derivadas del análisis ofrecido para “responder a los cambios del entorno en materia de seguridad”. El primer apartado invita a centrar el enfoque de la Unión en la “prevención temprana” lo que requiere de “medidas de pacificación y de reducción de la pobreza a largo plazo”. Esto implica desde operaciones militares de gestión de crisis hasta las políticas de carácter multidimensional de la Unión para fomentar un desarrollo sostenible. El informe, por primera vez en lo que a documentos estratégicos se refiere, hacía referencia a los Battlegroups diciendo que “las agrupaciones tácticas y los equipos civiles de respuesta han mejorado nuestra capacidad para reaccionar con rapidez”, pero aun así el informe también reconocía las deficiencias en relación a las estructuras de mando y capacidades de cuartel general²⁶. En relación a las misiones militares, el informe afirmaba que la Unión debía seguir aumentando esfuerzos en materia de capacidades, regímenes de colaboración recíproca y de reparto de la carga. Entre las capacidades, destaca la necesidad de trabajar sobre el transporte aéreo estratégico, respaldados por una industria de defensa competitiva y robusta.

En resumidas cuentas, puede decirse que tanto la Estrategia de 2003 como el posterior informe de 2008 se desarrollan en paralelo a la creación de los Battlegroups. Aunque ambos documentos tienen cierto carácter estratégico, al ser prescriptivos en las líneas de acción a seguir para hacer frente a los riesgos y amenazas identificados, no son estrictamente vinculantes. La iniciativa debía provenir tanto del Consejo Europeo como de otras instituciones para desarrollar e implementar las políticas identificadas en los documentos. Por tanto, una iniciativa ‘bottom-up’ sin la debida voluntad política del Consejo ha supuesto que la Unión continúe hasta la fecha con un abanico limitado de herramientas militares para implementar una ambiciosa política exterior. Esto queda reflejado en el hecho de que tanto la Estrategia como el posterior informe de implementación aludían a la “intervención preventiva” y el apoyo a las Naciones Unidas en gestión de crisis. Sin embargo, dichas declaraciones están lejos de ser una realidad. Los Battlegroups, casi diez años después de haber alcanzado capacidad operativa plena, jamás han sido desplegados a pesar de que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) de las Naciones Unidas ha expresado su interés en dichas agrupaciones en más de una ocasión²⁷. Queda patente una

²⁵ Marquina, Antonio (2010): "Global Challenges and Threats: European and US Approaches". UNISCI Discussion Papers, n°. 22, (enero de 2010), p. 159, en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/28250>

²⁶ Missiroli, Antonio (ed). (2015), *op cit*, p. 52.

²⁷ CMPD, (2011). "Actions to enhance EU CSDP support to UN peacekeeping", (doc. 17497/11), p. 10. **NB:** El documento reconoce que el DOMP incluyó, de manera tentativa, a los Battlegroups en su planificación de contingencia como fuerza de reserva para UNMIS (Sudán, 2005-2011).

vez más el carácter intergubernamental de la PCSD y los imaginarios colectivos en las capitales europeas que aún definen las cuestiones de seguridad y defensa como una política nacional en lugar de un bien comunitario y global.

2.2 Orientando el cambio estratégico - “Towards a European Global Strategy”

En julio de 2012 los Ministerios de Asuntos Exteriores de España, Italia, Suecia y Polonia asignaron a varios centros de estudio nacionales la elaboración de un documento conjunto mediante el cual pretendían abrir de nuevo el debate estratégico europeo.

Como los documentos estratégicos antes analizados, este informe también adopta una lógica estratégica a la hora de presentar el debate y sus propuestas. Esto es, en la primera sección aborda los valores e intereses de la UE, de los cuales deriva los objetivos estratégicos y culmina con una sección de instrumentos y capacidades con los cuales la Unión Europea puede hacer valer sus intereses a largo plazo y actuando en entornos en constante evolución.

Los intereses vitales de la UE, según este informe, relativos a la seguridad son cuatro. En primer lugar, establece la necesidad de un vecindario democrático, basado en el estado de derecho y los derechos humanos. Es de vital importancia, lee el informe, que estos principios estén presentes en el vecindario europeo; ya que asegurará un vecindario próspero y seguro. El segundo de los intereses vitales es mantener el acceso a los recursos naturales y de forma sostenible ya que la paz entre naciones puede depender del acceso a recursos energéticos y naturales. En tercer lugar, el informe establece que se deben minimizar las constricciones sobre los movimientos globales de personas, ideas, bienes y servicios. Estos movimientos son cruciales para el desarrollo social y económico. El último de los intereses vitales identificados es el de establecer sistemas de gobernanza regionales y globales que sean justos y efectivos, ya que los valores de la UE requieren de cooperación con otros actores e instituciones internacionales²⁸.

Habiendo identificado estos intereses vitales, el informe presentó varios objetivos estratégicos para la consecución de los intereses que también incluye cuestiones de seguridad y defensa seguridad. Estos objetivos están estructurados en tres niveles que son: el desarrollo de una dimensión externa de las políticas internas europeas, establecer el vecindario como la base para el papel global y moldear la gobernanza global. Por ejemplo, “establecer el vecindario como la base para un rol global” parece entremezclar conceptos del poder normativo europeo junto con políticas de corte más realista. Por un lado se reconocía que la ampliación de la Unión tras la Guerra Fría consiguió cierta estabilidad en el vecindario, también admite que la condicionalidad que acompañó esta ampliación pierde fuerza cuando se trata de vecinos incapaces o sin voluntad de integrarse en la UE. Pero también establece, por otro lado, que el vecindario debe entenderse como una interfaz para actuar con potencias globales o grupos de estados afectados por un entorno crecientemente inestable. Algunas de las áreas geográficas (más amplias) que identifican como de interés vital para la UE son el Sahel, el Cuerno de África, Oriente Medio, Asia Central, el Ártico y las vías marítimas adyacentes.²⁹ Aún con todo, el informe recomendaba mantener la senda de la ampliación europea a pesar de las evidentes dificultades (Turquía, Chipre) que, en la actualidad, no han hecho más que aumentar en dificultad y complejidad debido entre otros factores al referéndum británico, la situación interna turca y la retirada de Islandia del proceso de adhesión meses después de que se publicara este informe.

²⁸ *Op cit.*, nota 19, Björn, F. et al (2013), pp. 6-7.

²⁹ *Ibid*, p. 10.



De este modo el documento establece lo que llama el “vecindario estratégico”, reconociendo que la influencia (o falta de ella) de la UE vendrá a estar determinada cada vez más por sus (in)acciones en estas áreas geográficas. Así, el informe vuelve a recordar la potencialidad del enfoque integral de la Unión que, haciendo uso de todo el abanico de políticas e instrumentos, puede adecuar la actuación exterior a cada entorno local, nacional o regional. En este sentido también se incluyen cuestiones de seguridad y defensa. El informe decía que amenazas como los conflictos armados, inestabilidad regional, estados fallidos y amenazas a las líneas de suministros pueden ser una amenaza a intereses vitales de la UE. Por tanto el informe avisa de que se tenían que aumentar esfuerzos bilaterales en la lucha anti-terrorista y el crimen organizado al mismo tiempo que la “UE debe estar preparada para asumir autónomamente todo el espectro de misiones civiles y militares en el vecindario estratégico y en línea con el derecho internacional”³⁰. Como dice el propio informe, esto implica la capacidad de proyectar tanto capacidades civiles como militares en el vecindario estratégico mientras que la UE podría ser más efectiva fuera del vecindario estratégico mediante una cercana cooperación con otros actores regionales y globales. Pero en contraste con esta reformulación de las zonas de interés de la UE y el modo de actuación (enfoque integral), el informe también rescata el desarrollo humano y la prevención de conflictos como objetivo estratégico, pero lo hace de nuevo en su formato más normativo³¹. Es innegable el nexo desarrollo-seguridad que tanto promulga la UE, sin el uno no puede haber el otro y viceversa. Sin embargo, el continuo recurso al concepto de “seguridad humana” en ocasiones llega a lastrar el análisis en su conjunto pues el punto de partida de este análisis son amenazas multidimensionales como la seguridad alimentaria o el cambio climático. Aunque es vital tener estas dinámicas en cuenta a la hora de elaborar análisis holísticos, en el caso de la UE se sirve de esta terminología para evitar dos debates que aún se echan en falta: (1) el análisis estratégico sobre implicaciones militares, incluyendo aquellas amenazas multidimensionales ya mencionadas, y (2) la adecuación de los medios europeos para ir más allá de la prevención de conflictos o reconstrucción posconflicto.

Por último, el informe también presentó varias implicaciones bajo el título de “Instrumentos y Capacidades”, algunas de las cuales tienen relación directa con los Battlegroups y la UE como actor en la seguridad internacional. El apartado, titulado “Afianzando capacidades militares y civiles”, comienza diciendo que “un acuerdo sobre los objetivos estratégicos debería aumentar la disposición de la UE para la acción, tanto en términos de voluntad política como en preparación técnica”³². Dicho esto, el informe reconoce algunas deficiencias como es la falta de estructuras C2 a nivel estratégico y operativo lo cual dificulta la conducción de misiones en su conjunto. También menciona que los Battlegroups, para poder participar en misiones UE/ONU, deberán ser más flexibles y adaptables al tipo de misiones que pueden surgir y finalmente; retoma la cuestión de la financiación de las misiones y las iniciativas de Pooling & Sharing para paliar dificultades presupuestarias sin perder capacidades. Concretamente, en materia de capacidades, el informe advirtió de la necesidad que tendrá la Unión de acceder a capacidades satelitales y espaciales.

Como se verá en el cuarto apartado, algunos conceptos de este documento extraoficial serán retomados por la nueva Estrategia Global Europea. Notablemente las cuestiones del vecindario estratégico y la consiguiente reformulación del enfoque integral por un lado, y por otro, un llamamiento al desarrollo de una industria de la defensa y capacidades cívico-militares del más alto nivel. Todo ello ocurre, como ya se ha demostrado, ante la ausencia de

³⁰ *Ibid*, p.12. **NB:** Énfasis añadido

³¹ *Ibid*, pp. 14-15.

³² *Ibid*, pp. 20-21



un debate sobre las implicaciones militares de los nuevos entornos estratégicos; lo cual continúa limitando el papel de la UE en cuestiones de gestión de crisis.

2.3 Sinergias y Deficiencias

Entrando más en detalle, todos los documentos estratégicos (oficiales o de otra índole) aludían a la necesidad de las actuaciones de carácter preventivo para hacer frente a un nuevo conjunto de amenazas dinámicas. Aunque la Unión se declaraba a través de la primera estrategia (2003) como “preparada para responder a estas situaciones multidimensionales”, las herramientas militares a disposición de la UE tan solo le habrían permitido operar en escenarios permisivos y de baja intensidad; tanto entonces como ahora. Es en el ámbito de la intervención preventiva donde se encuentran las mayores deficiencias de la UE. En la actualidad, de las seis misiones militares de la Unión Europea, tres de ellas se centran en cuestiones de asesoramiento e instrucción (EUTM Mali, RCA y Somalia). Este tipo de misiones son características de la gestión y reconstrucción post-conflicto en lugar de intervención preventiva.

Sin lugar a dudas, ese análisis optimista ha quedado claramente desfasado con el deterioro del contexto político global. La EES también identificaba ciertos intereses en el vecindario (este y sur). Al margen de explicitar potenciales conflictos en el Cáucaso, el recurrente conflicto surgido de la ocupación de Palestina y los problemas en las zonas mediterráneas, la Estrategia no identificó las implicaciones militares que pueda tener la inestabilidad en el vecindario estratégico. Adoptó una lógica centrada en la cooperación política y económica que ha resultado insuficiente tras la crisis financiera y económica del 2008, seguida de las llamadas ‘Primaveras Árabes’ en Oriente Medio y el Magreb desde el 2011. La guerra híbrida en suelo ucraniano y la fragmentación de los estados sirio y libio tras las movilizaciones populares de 2011 pone en evidencia tanto la falta de capacidades europeas en materia de defensa³³ como la ausencia de mecanismos prácticos, unidad y voluntad política en la Unión para actuar de forma rápida en el vecindario europeo.

Por último, aunque el informe de 2008 no aporta novedades relevantes en el análisis para el tema en cuestión, ambos documentos explicitan implicaciones estratégicas que son de especial relevancia para los Battlegroups. En primer lugar, la EES estableció dos líneas de trabajo que directa e indirectamente pretendían mejorar la capacidad de respuesta rápida de la Unión. Estas líneas son: (1) una Unión más activa, cuyo gasto en defensa debería permitirle llevar a cabo varias misiones simultáneas, guiada también una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente y (2) el desarrollo de capacidades militares estratégicas y la creación de la AED para coordinar dicho proceso. Posteriormente, en el informe de 2008, se identificaron también dos nuevas áreas de trabajo que son considerados como los grandes escollos para el desarrollo y uso efectivo de los Battlegroups: (1) la ausencia de estructuras de mando y cuartel general (C2) en el seno de la UE y (2) los esfuerzos limitados en materia de desarrollo de capacidades y reparto de la carga.

Al analizar más en profundidad estas cuatro líneas de acción definidas en los antiguos documentos estratégicos de la UE, puede verse que hay tanto sombras como luces en torno a las respuestas que ha articulado la Unión para hacer frente a determinadas deficiencias. Esto se hará en tres bloques diferenciados pero interconectados: (1) el nuevo Concepto de Respuesta Rápida Militar de la UE, (2) la renovación del Concepto de Mando y Control de la

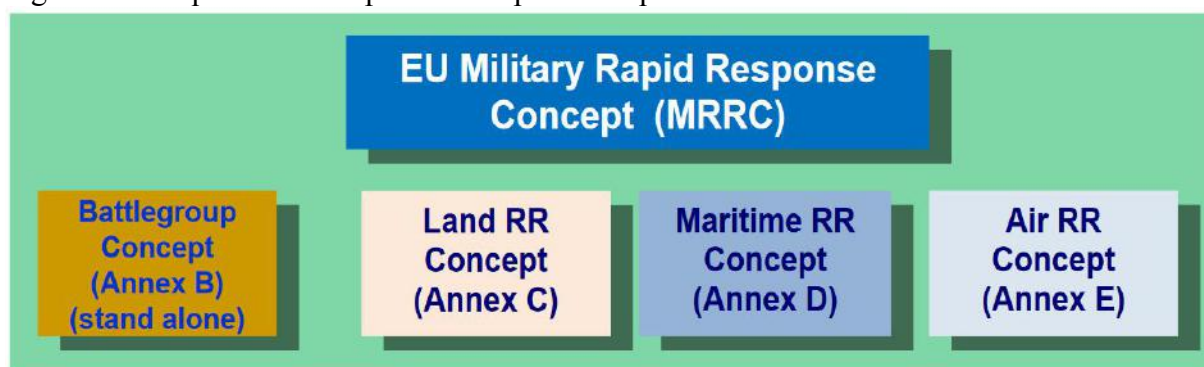
³³ La zona de exclusión aérea sobre Libia, aprobada por el CSNU en marzo de 2011 e impulsada también por Reino Unido y Francia, fue en gran parte posible por la actuación de los Estados Unidos y su aportación de capacidades estratégicas como ISTAR (*Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance*) y AAR (*Air-to-Air Refuelling*, repostaje aéreo).

UE y (3) el desarrollo de capacidades militares estratégicas y la renovación del mecanismo ATHENA.

- El nuevo Concepto de Respuesta Rápida Militar

En primer lugar hay que decir que la UE finalmente no ha desarrollado una estrategia de intervención temprana *stricto sensu*, pero sí que ha generado un nuevo concepto integral de Respuesta Rápida Militar (RRM)³⁴. Conviene resaltar varios apartados del Concepto, que también incluye una sección de recomendaciones. El objetivo general del documento es jerarquizar bajo un mismo paraguas las capacidades de respuesta rápida militar a disposición de la Unión. Se hace referencia a los Battlegroups como la herramienta fundamental para operaciones militares o cívico-militares, pero también incluye referencias a los elementos de respuesta rápida en el ámbito marítimo, aéreo y terrestre (véase Figura 1). También especifica cinco escenarios ilustrativos en los que, según las circunstancias, pudiera ser necesario el recurso a herramientas militares. Estos escenarios son: (1) Separación de Partes por la Fuerza (SOPF), (2) Estabilización, Reconstrucción y Asesoría Militar, (3) Prevención de Conflictos, (4) Operaciones de Evacuación y (5) Asistencia a Operaciones Humanitarias. El Concepto además no descarta el recurso a los diferentes elementos de RR en apoyo a una misión PCSD ya existente, todo ello siguiendo una aproximación voluntaria y sujeto a un acuerdo del Consejo según cada caso³⁵.

Figura1: Jerarquía de Conceptos de Respuesta Rápida Militar³⁶



Otra novedad al respecto que introduce este documento es la conceptualización de los llamados “tiempos de reacción”. De este modo la Unión establece tres tipos de respuesta militar según el tiempo total de respuesta, con sus respectivas diferencias en los procesos de planificación. Así, el documento establece las modalidades de respuesta militar estándar (NLT 60 días), respuesta rápida militar genérica (NLT 25 días) y finalmente respuesta militar exprés en referencia a los Battlegroups (NLT 10 días). Sin embargo, estos plazos de tiempo no incluyen el tiempo de reacción política que es en la mayoría de los casos el mayor obstáculo. Esto es, desde que el Consejo considera una acción europea hasta que se aprueba el Concepto de Gestión de Crisis³⁷. Otra de las medidas que introduce el Concepto para flexibilizar y aumentar la empleabilidad de los BG es la denominada “modularidad”. Mediante esta característica se reconoce de nuevo a los Battlegroups como el núcleo de la fuerza al mismo tiempo que intenta formalizar la disponibilidad de habilitadores estratégicos para que estos

³⁴ EUMC, (2015): “EU Military Rapid Response Concept”, (doc. 02168/4/14), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17036-2014-REV-1/en/pdf>

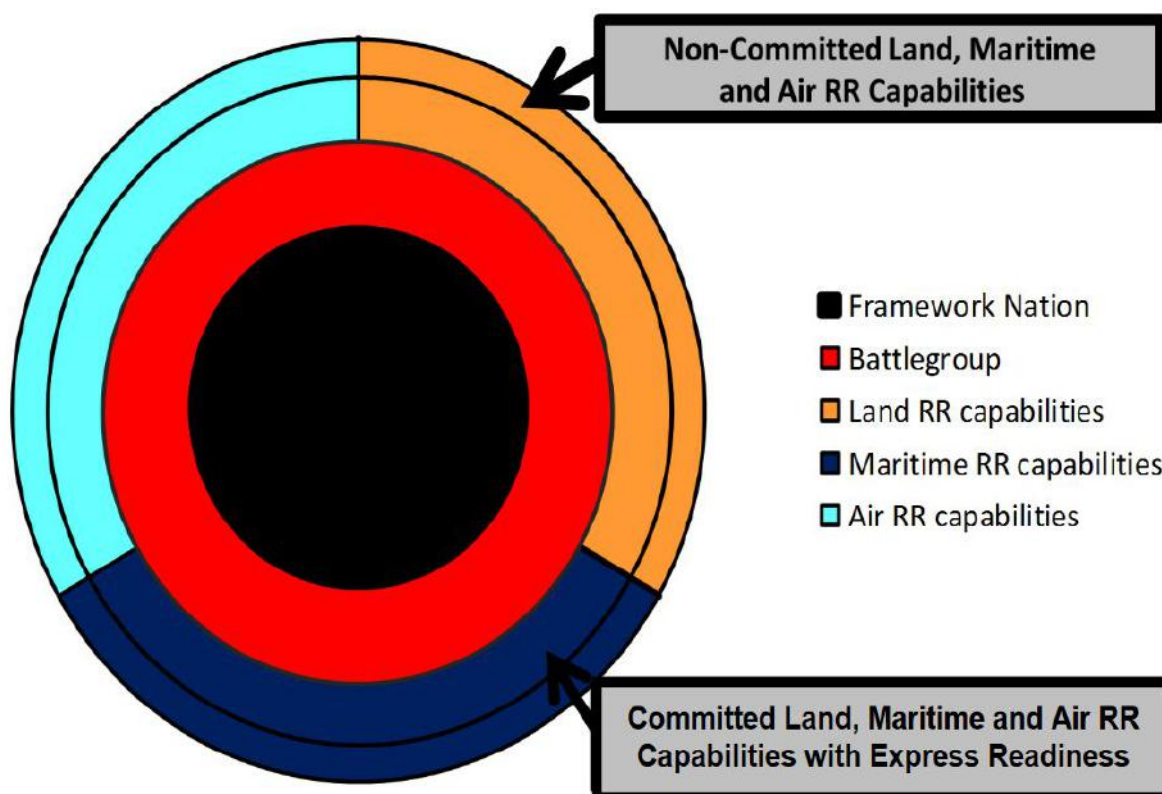
³⁵ *Ibid*, EUMC (2015), pp. 16-17.

³⁶ *Ibid*, EUMC (2015), p. 12.

³⁷ NB: (No Later Than, NLT) hacen referencia a la capacidad de respuesta militar. Véase: *Ibid*, EUMC (2015), p. 24.

elementos/capacidades puedan ser rápidamente añadidos según las circunstancias (véase Figura 2). Finalmente también hay que destacar la posible flexibilización en materia de planificación militar que introduce el documento. Por un lado, los organismos del SEAE (Servicio Europeo de Acción Exterior) pueden llevar a cabo cierta planificación avanzada por iniciativa propia una vez que se identifica una crisis emergente. Por ejemplo, el EMUE (Estado Mayor de la UE) puede pre-identificar al Comandante de la misión (OpCdr) y posteriormente éste puede ser designado por el CPS (Comité Político y de Seguridad) cuando sea necesaria una respuesta rápida, ayudando así en la activación simultánea de los diferentes cuarteles generales asociados que a su vez proveen inputs valiosos al proceso de planificación militar a todos los niveles (estratégico, operativo y táctico). En Conceptos previos sobre Mando y Control de operaciones de la UE, la responsabilidad de designar al OpCdr recaía sobre el Consejo de la UE³⁸.

Figura 2: Ejemplo de composición modular de fuerza UE RR basado en operación EU BG³⁹



Sin lugar a dudas este documento ofrece nuevas opciones interesantes para el conjunto de la

³⁸ EUMC, (2008): “EU Concept for Military Command and Control”, (doc. 10688/5/08), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10688-2008-REV-5/en/pdf>. NB: Este documento fue posteriormente renovado en el año 2014 a la luz del “documento paraguas” EU Mil RR Concept.

³⁹ *Op cit*, nota 34. EUMC (2015), p. 27.

UE en materia de respuesta rápida militar. No obstante, este Concepto solo fue impulsado y aprobado tras el primer Consejo de Defensa de la UE⁴⁰, celebrado en diciembre de 2013, poniendo de relieve una vez más el carácter no-vinculante de los documentos estratégicos y la naturaleza intergubernamental de la PCSD. En esencia, el problema fundamental reside en el proceso decisorio del Consejo que, aunque el Tratado de Lisboa flexibilizó la unanimidad para la toma de decisiones en materia PCSD, éstas pueden ser bloqueadas alegando intereses vitales nacionales o mediante ‘abstenciones cualificadas’⁴¹. Así, los países ‘atlanticistas’ – con Reino Unido a la cabeza – han podido bloquear la acción exterior europea con un bajo coste político.

Además, a lo largo de todo el documento se hace patente el carácter voluntario o indicativo de algunas propuestas, reduciendo así el posible impacto positivo que pueda tener el Concepto sobre las capacidades de la Unión Europea. Salta a la vista que la propuesta de modularidad de los habilitadores estratégicos/operativos no es vinculante y a lo sumo, tan solo se generarán catálogos de requerimientos que posteriormente dependerá de la iniciativa de los Estados Miembros para que desarrollen y pongan en estado de espera dichas capacidades. Hasta la fecha se han celebrado tres conferencias para la identificación de los módulos RR por parte de los Estados Miembros pero su resultado aún no ha sido desclasificado⁴², por tanto, aún es pronto para aventurarse a decir si las capacidades de la UE han sido mejoradas de manera efectiva puesto que no hay forma de saber con certeza si dichos módulos han sido identificados, organizados y asignados a un Battlegroup preferido en estado de espera. Sin ir más lejos, el pasado año 2015 los Estados Miembros no alcanzaron el nivel de ambición estipulado por el “Battlegroup Concept” al haber tan solo un BG en estado de espera por cada semestre del año en lugar de dos como establece el Concepto⁴³. De este modo, no debe descartarse la posibilidad de que el nivel de ambición establecido por el nuevo Concepto RRM sufra el mismo devenir que los propios Battlegroups y que en el futuro cercano se den semestres que no estén cubiertos.

- Concepto de Mando y Control

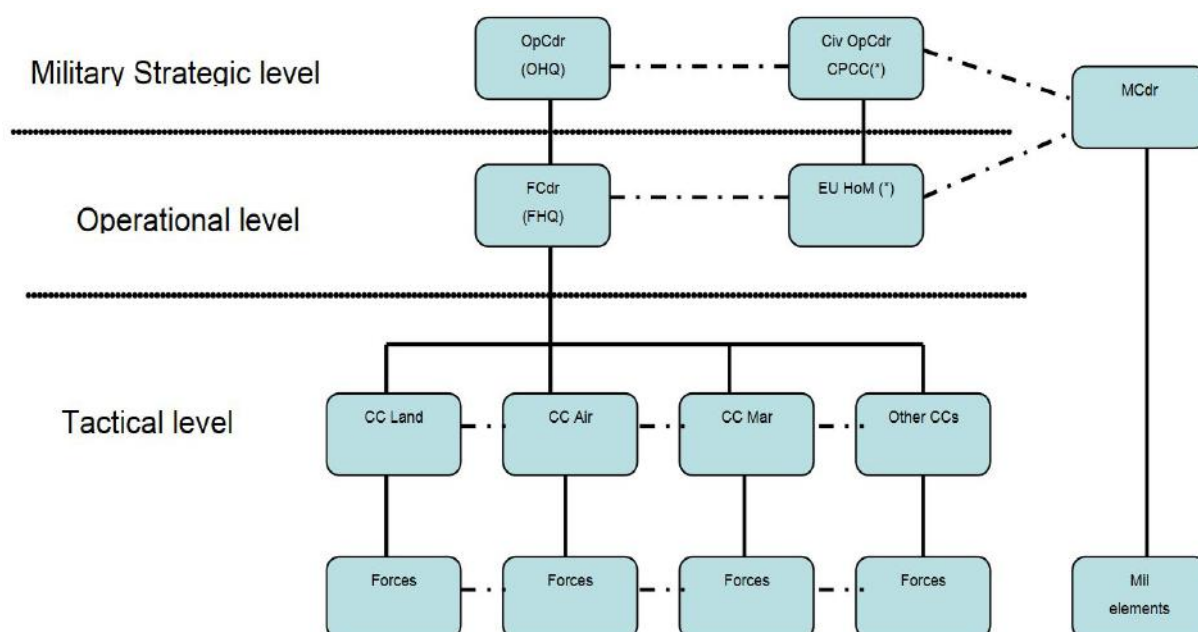
En segundo lugar hay que recordar que el Informe de implementación de la EES de 2008 también mencionó explícitamente la ausencia de estructuras de mando en el seno de la Unión Europea, algo que ha sido identificado de manera recurrente como uno de los factores clave que han perjudicado tanto al conjunto de la PCSD como la empleabilidad de los Battlegroups. Esto es debido a que la ausencia de un Cuartel General (HQ) permanente limita en gran medida la planificación estratégica y los sistemas de alerta temprana, que de forma preliminar recaen sobre otros organismos del SEAE hasta la debida activación del HQ elegido una vez que se decide actuar bajo la bandera europea.

⁴⁰ Para un análisis exhaustivo sobre avances y retrocesos tras dicho Consejo, véase: Drent, Margriet, Zandee, Dick y Maas, Eva (2015): “Defence matters: more urgent than ever”, *Clingendael Report, April 2015*, en https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Defence_matters_report_clingendael_apr2015.pdf

⁴¹ Un tercio de Estados Miembros representando al menos un tercio de la población evita que se adopte una decisión (Art. 31, TUE).

⁴² En el Registro del Consejo, usando el término “MilRRCC”, se reflejan que al menos tres Conferencias han tenido lugar. Véase: EUMC (2015), “EUMC Report to PSC on the Outcome of MilRRCC 1/15”, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8347-2015-INIT/en/pdf>

⁴³ EUMS, (2015a): “EUMC Report to the PSC on the Outcome of BGCC 1/15-Enclosures”, (doc.8379/15), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8379-2015-ADD-1/en/pdf>

Figura 3: Organigrama C2 (civil y militar) para misiones UE⁴⁴


En materia de C2, como se vio anteriormente, el cambio más sustancial y favorable para el conjunto de las capacidades europeas viene establecido por el Concepto de Respuesta Rápida Militar que permite – una vez iniciado el mecanismo de *respuesta urgente* – al CPS designar al OpCdr y el Cuartel General de la Operación (OHQ). Si bien el Concepto de C2 ha sido renovado recientemente (2014) a la luz del nuevo documento de Respuesta Rápida Militar, los cambios frente a su predecesor (2008) salvo contadas excepciones son cosméticos. En ocasiones estos cambios consisten de una simple actualización de la terminología para reflejar los nuevos organismos del SEAE. El nuevo Concepto de Mando y Control permite por primera vez comprimir los niveles estratégicos y operativo bajo la nueva figura del Comandante y Cuartel General de la Misión (MCdr/MHQ, véase también Figura 3). Las opciones disponibles para el Mando y Control de una operación europea siguen siendo las mismas, salvo la inclusión del nuevo MHQ que en caso de ser escogido deberá celebrarse una Conferencia de Personal para equiparlo adecuadamente⁴⁵; lo cual indica que es una opción poco probable o efectiva para un Battlegroup que ya cuenta con un OHQ pre-identificado. También debe descartarse en el ámbito de la respuesta rápida militar la posibilidad de que la UE haga uso del acuerdo “Berlin Plus” y acceda a las estructuras de la OTAN (SHAPE y DSACEUR). Por tanto, las opciones de los OHQs nacionales o el recurso al EU OPCEN se mantienen como las estructuras más probables para comandar un Battlegroup en caso de despliegue⁴⁶. Finalmente cabe destacar dos enmiendas nuevas que se introducen en el último concepto. Por un lado, el Alto Representante de la UE puede presidir las reuniones del CPS durante una crisis sin necesidad de consultar con la Presidencia de turno y por otro lado, el nuevo documento autoriza al OpCdr/MCdr a actuar en nombre del administrador de ATHENA para cubrir gastos de manera automática al mismo tiempo que puede contactarle directamente para emitir propuestas sobre gastos y contratos adicionales⁴⁷.

⁴⁴ EUMS, (2015b): “EU Concept for Military Command and Control”, (doc 5008/15), p.13, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5008-2015-INIT/en/pdf>

⁴⁵ *Ibid*, EUMS (2015b), pág. 10.

⁴⁶ Los OHQs nacionales son: Alemania, Francia, Reino Unido (pre-Brexit), Grecia, Italia y recientemente en el marco de los BG; Polonia.

⁴⁷ *Ibid*, EUMS (2015b), pp. 16-17 y 27.

En definitiva, no ha habido avances sustanciales en materia de Mando y Control. No obstante, en caso de que se materialice formalmente la salida del Reino Unido de la UE, puede abrirse una nueva ventana de oportunidad para establecer estructuras permanentes de Mando y Control en el seno de la Unión. Este escenario ya ha sido planteado por varios Estados en septiembre de 2011, pero fue rechazado frontalmente por el Reino Unido que mantenía la postura de reforzar la OTAN. Hay varias propuestas en materia de C2 que serán exploradas en más detalle en la última sección.

- Desarrollo de Capacidades Militares y ATHENA

Por último, tanto la Estrategia como el posterior Informe aludían a la constante necesidad de desarrollar capacidades militares estratégicas y un reparto más equitativo de la carga financiera. Por suerte ha habido cambios notables en el desarrollo de capacidades; pero el mecanismo ATHENA, que permite la financiación comunitaria de determinados gastos derivados de misiones y operaciones militares, tan solo ha sido sometido a cambios menores y por tanto continúa ofreciendo una cobertura limitada y supeditada al Consejo como ya se hacía desde el año 2011.

En materia de capacidades, una de las grandes deficiencias en torno a los Battlegroups era el desplazamiento del mismo hasta el teatro de operaciones. Ya en el año 2007, Lindstrom calculó que para desplegar un BG a una zona de África Central requeriría de 200 vuelos C130 y 30 vuelos C17 para transportar los 1.500 efectivos y su respectivo material. Aunque algunos Estados Miembros son capaces de cumplir dicho cometido, son pocos los que tienen acceso casi inmediato a dichas capacidades de despliegue estratégico⁴⁸. Siguiendo en la misma línea, el conjunto de capacidades militares de la Unión sufrió un notable retroceso entre 1999 y 2012. Al observar a continuación la Tabla 3 queda claro que esta tendencia general solo fue revertida en guerra electrónica/ELINT, helicópteros multitarea, embarcaciones anfibia, apoyo logístico marítimo y RPAS (Remotely Piloted Air Systems). Además esta visión global de capacidades también camufla lo que Mölling *et al* clasifican como la “criticalidad” de determinadas capacidades. Esto es, si bien hay muchos Estados Miembros con aviones de combate a su disposición, a fecha de 2012 el 80% de estos equipos estaban concentrados en tan solo ocho Estados Miembros⁴⁹. Es por tanto esta concentración de capacidades las que limitan la efectividad y empleabilidad de determinados Battlegroups, que al no estar apoyados por potencias Europeas medias o grandes, se verían incapaces no solo de cumplir con determinados mandatos sino de desplegarse sobre el terreno en el plazo de tiempo establecido.

⁴⁸ *Op cit*, Lindstrom, Gustav (2007), nota 6, pág. 31.

⁴⁹ Mölling, Christian. *et al* (2014). “European Defence Monitoring (EDM)”, Working Paper No 1, pág. 11. SWP: Berlín, en: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP_EuropeanDefenceMonitoring_Jan2014.pdf

Tabla3: Visión general de equipos por tipo (unidades)⁵⁰

Equipment type	Specification	EU 28 n° of items			Change		Distribution among EU28*				
		1999**	2011	2012	Change 2011-2012 (%)	Change 1999-2012 (%)	1999	2011	2012		
Armoured capacities		50,331	35,828	32,663	↓	-8.8	↓	-35.1			
AIFV		10,024	6,169	6,387	↑	3.5	↓	-36.3	19	19	20
APC	APC w wheeled & tracked; PPV; ARV	24,676	23,602	21,058	↓	-10.8	↓	-14.7	26	26	26
MBT		15,631	6,057	5,218	↓	-13.9	↓	-66.6	23	22	22
Aircraft		4,760	3,158	3,117	↓	-1.3	↓	-34.5			
	FGA; FTR	3,856	1,985	2,029	↑	2.2	↓	-47.4	21	20	20
	ATK	0	81	66	↓	-18.5	↔	0.0	0	3	3
	AEW; AEW&C	23	19	20	↑	5.3	↓	-13.0	3	4	4
	ELINT; EW; EW/SEAD; ISR	22	102	110	↑	7.8	↑	400.0	7	9	11
	ASW; MP	99	92	84	↓	-8.7	↓	-15.2	7	7	8
	TPT	690	814	740	↓	-9.1	↑	7.2	23	26	27
	TKR; TKR/TPT	70	65	68	↑	4.6	↓	-2.9	5	7	7
Helicopters***		3,146	2,648	2,776	↑	4.8	↓	-11.8			
	MRH; MRH/TPT; TPT	1,914	2,300	2,446	↑	6.3	↑	27.8	24	27	27
	ATK	1,232	348	330	↓	-5.2	↓	-73.2	17	13	12
Amphibious		582	434	491	↑	13.1	↓	-15.6			
	Principal amphibious ships	18	18	19	↑	5.6	↑	5.6	5	5	5
	LS(X), LC(X)	564	416	472	↑	13.5	↓	-16.3	13	14	14
Maritime capacities		2,307	1,928	2,369	↑	22.9	↑	2.7			
Principal surface combatants	Frigates; Destroyers; Aircraft Carriers	180	129	132	↑	2.3	↓	-26.7	12	13	13
Submarines	SDV; Strategic SSBN; Tactical SSK; SSN; SSW	89	62	61	↓	-1.6	↓	-31.5	14	11	11
Mine warfare / mine countermeasures	MC(X); MH(X); ML; MS(X)	272	194	194	↔	0.0	↓	-28.7	17	18	18
Patrol and coastal combatants	Corvettes; Patrol Boats; Patrol Crafts; Off-shore Patrol Vessels	1,457	1,002	1,220	↑	21.8	↓	-16.3	25	24	24
Maritime logistic & support		309	541	762	↑	40.9	↑	146.6	19	21	21
UAS		57	107	119	↑	11.2	↑	108.8			
	All types	57	107	119	↑	11.2	↑	108.8	5	13	12

⁵⁰ Ibid, p. 10. NB: Estas cifras hacen referencia a UE28 a pesar de que Dinamarca no es un socio de la PCSD (opt out) y el Reino Unido saldrá previsiblemente de la Unión en los próximos años, por tanto las cifras globales de la UE son aún menores.



Conscientes de estas deficiencias, algunos Estados Miembros han trabajado de manera bilateral o multilateral en iniciativas que intentan paliar la falta de capacidades de transporte aéreo estratégico; que es también la opción preferida para un hipotético despliegue de un Battlegroup. Un ejemplo de ello sería la iniciativa SALIS (Strategic Airlift Interim Solution)⁵¹ impulsada por la OTAN. Esta iniciativa, en la que participan varios miembros de la OTAN junto a Suecia y Finlandia, consiste de un consorcio de al menos seis aviones An-124-100 cuyas horas de vuelo pueden ser compradas en el marco de un despliegue OTAN o UE. Desde 2014 pueden comprarse más de 2.400 horas de vuelo al año, lo que permitiría el despliegue de un Battlegroup de manera holgada. La iniciativa SALIS, sin embargo, está a punto de acabar su ciclo de vida en el año 2017. Por el contrario, en el seno de la UE se ha querido replicar esta idea mediante el EATC (European Air Transport Command). El EATC fue inaugurado en el año 2010, alcanzó capacidad operativa plena en el 2014 y ese mismo año se integraron España e Italia para sumar ya siete Estados Miembros partícipes en la iniciativa⁵². A diferencia de SALIS, el EATC consiste en una iniciativa de ‘Pooling and Sharing’ del máximo nivel, puesto que cada Estado Miembro aporta determinadas aeronaves para que el EATC puede cubrir misiones principalmente de repostaje aéreo o transporte estratégico y evacuaciones médicas. Finalmente, el EATC también está actuando bajo el paraguas de la AED no solo para liderar sesiones de entrenamiento multinacional sino también para buscar nuevas avenidas de colaboración y réplica del modelo en otras áreas estratégicas. De este modo, surgió el partenariado EATF (European Air Transport Fleet) cuyo objetivo es el de consolidar las diferentes iniciativas y así mejorar la capacidad de transporte aéreo. Hay un total de 20 EM adheridos al partenariado aunque con distintos grados de participación⁵³.

Por último, y no por ello menos importante, queda la nueva aeronave militar de Airbus A400M. Aun siendo una nave multitarea capaz de maniobras estratégicas y tácticas (incluido el repostaje aéreo según la configuración adoptada), el proceso de diseño y fabricación se ha visto empañado primero por un accidente mortal en fase de pruebas (Sevilla, mayo de 2015) seguido de otros fallos de fabricación que a día de hoy aumentarán los gastos de mantenimiento del vehículo. En caso de que el consorcio paneuropeo no sea capaz de solventar estos problemas rápidamente, habrá muchos pedidos retrasados o incluso cancelados que pondrá en jaque la viabilidad económica del proyecto⁵⁴. Hubo notables retrasos iniciales con respecto a la fecha inicial de entrega (2009) que deberían haber supuesto la cancelación de SALIS, pero no fue hasta 2013 que se efectuó la primera entrega. Desde entonces ya hay varios A400M en servicio entre las fuerzas aéreas de Alemania y Francia, algunos de los cuales ya están disponibles también para el EATC. Por su parte, España espera la primera entrega del A400M en septiembre de 2016, que encargó un total de 27 aeronaves pero anunció que 13 de ellas serían destinadas a venta exterior⁵⁵. Si Airbus consigue finalmente solventar de manera efectiva y duradera los fallos técnicos identificados tras la fabricación, el A400M podrá ser la espina dorsal de la proyección europea al mismo tiempo que, en

⁵¹ Véase: NATO, (2015): “Strategic Airlift Interim Solution (SALIS)”, en http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50106.htm

⁵² Véase: EATC (s.f.): “EATC Factsheet”, en http://eatc-mil.com/user_uploads/page_contents/downloads/EATC%20Factsheet.pdf

⁵³ Véase: EDA (2014): “European Air Transport Fleet (EATF)”, en: [http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/european-air-transport-fleet-\(eatf\)](http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/european-air-transport-fleet-(eatf))

⁵⁴ Véase: Cervera, P. (2016): “A400M, la interminable lista de problemas técnicos de un gigante herido”. *El Confidencial*, 12 de julio de 2016, en http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2016-07-12/a400m-tecnologia-militar-aviacion_1230398/

⁵⁵ Infodefensa (2016): “Airbus prevé entregar el primer A400M a España en septiembre”. *Infodefensa*, 7 de junio de 2016, en <http://www.infodefensa.com/es/2016/06/07/noticia-airbus-preve-entregar-primer-a400m-espana-septiembre.html>

combinación con otras aeronaves, podrá alcanzarse el objetivo marcado a través de la AED de establecer una capacidad estratégica multitarea⁵⁶ (aérea) a nivel europeo en el año 2020.

En última instancia conviene revisar brevemente el mecanismo ATHENA, creado en el año 2004, que es el mecanismo usado para financiar gastos comunes de aquellas misiones que tengan implicaciones en el ámbito militar puesto que éstas no pueden ser financiadas por el presupuesto comunitario como establece el Tratado de la UE. En lo que se refiere a la financiación de los Battlegroups la fórmula a seguir, al igual que ocurre con las contribuciones a otras misiones militares europeas, es la de “los costes se asumen donde recaen”. Esto significa que cada Estado participante asumirá los costes relacionados con su contribución a los BG, por ello, una mayor contribución se traduce en un mayor gasto para los Estados. ATHENA es por tanto un mecanismo que busca redistribuir algunos gastos financieros relativos a misiones militares, incluidas las posibles operaciones de los BG.

El mecanismo tiene una clara naturaleza *ad hoc* puesto que es revisado periódicamente cada tres o cuatro años. Esto se debe a que algunos Estados Miembros, notablemente el Reino Unido, se han negado a ampliar los costes comunes que pudieran ser cubiertos por ATHENA. Actualmente, la base legal⁵⁷ del mecanismo se vio renovada por la Decisión 2015/528 (CFSP) del Consejo, derogando así a la antigua Decisión del Consejo aprobada a finales del 2011. Posiblemente la única novedad más notable es el nuevo Artículo 29 que permitirá la pre-financiación de algunos costes nacionales relativos al pre-despliegue de tropas. El límite para esta nueva modalidad de financiación rápida se sitúa al 20% de la cifra de referencia de cada misión. Si el presupuesto total de ATHENA para cinco misiones militares en el año 2014 fue de 78 millones de euros⁵⁸, solo el 20% del gasto común de una misión será sin lugar a dudas insuficientes para favorecer pre-despliegues de efectivos. El resto de los cambios introducidos en la nueva Decisión son en su mayoría cosméticos o fruto de la consolidación de los Conceptos de la UE, por ejemplo, la inclusión de la nueva figura del MCdr/MHQ en caso de que se designe para una misión militar. Como viene siendo habitual, tampoco se ha sistematizado la financiación para el despliegue estratégico de los Battlegroups. La fórmula que se ha escogido de nuevo es una declaración paralela – de dudosa vinculación legal o política – sobre el transporte de los BG que contempla la financiación común del despliegue estratégico aéreo hasta finales de 2016, para entonces se espera que las capacidades hayan sido mejoradas mediante la entrega de los A400M. Atendiendo a los datos ofrecidos anteriormente y a otras estimaciones que hablan de que ATHENA tan solo cubre entre 10 y 15% del gasto total de las operaciones militares⁵⁹, resulta cada vez más urgente ampliar los

⁵⁶ Véase: EDA (2014): “Air-to-Air Refuelling”, en <http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/air-to-air-refuelling>

⁵⁷ Antigua Base Legal: *COUNCIL DECISION 2011/871/CFSP of 19 December 2011 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena)*. OJ L 343, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0871&from=EN>.

Base Legal Vigente: *COUNCIL DECISION (CFSP) 2015/528 of 27 March 2015 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena) and repealing Decision 2011/871/CFSP*. OJ L 84, en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_2015_084_R_0006&qid=1427824153272&from=EN

⁵⁸ Véase: Cîrlig, Carmen-Cristina (2016): “Financing of CSDP missions and operations”. *European Parliament Research Service*; PE 577.958, en

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577958/EPRS_ATA\(2016\)577958_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577958/EPRS_ATA(2016)577958_EN.pdf)

⁵⁹ Los gastos genéricos asumidos por ATHENA incluyen: Activación de OHQ y otros costes asociados, despliegue del FHQ, infraestructura, servicios médicos y MEDEVAC en el teatro de operaciones, acceso a satélites y reembolsos de/a otras organizaciones (OTAN, ONU u otras). Véase: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/athena/>

anexos del mecanismo para que puedan financiarse debidamente las operaciones europeas.

4. La Estrategia Global de la UE

La nueva European Union Global Strategy (EUGS), publicada a finales de junio de 2016 a escasos días de conocerse el resultado del referéndum británico sobre la permanencia en la UE, muestra avances importantes, habida cuenta de que ya han pasado 13 años desde el primer documento estratégico de la Unión. Ya en el prólogo, la Alta Representante Mogherini anuncia que “el poder blando y el poder duro van de la mano”⁶⁰. Esta declaración, como se verá más adelante, es algo más que una declaración de intenciones y el documento en su conjunto parece haberse adaptado mucho mejor al contexto actual de como lo hicieron los documentos estratégicos previos.

En términos generales, la nueva EUGS es más prescriptiva que analítica, en contraste con los documentos antes analizados. Esto ofrece nuevas oportunidades siempre y cuando los Estados Miembros continúen adoptando el documento como propio sabiendo que el gobierno británico, como tantos otros, participaron en la elaboración del documento, pero probablemente no participe de él en los próximos años. La estructura del nuevo documento, en pocas palabras, se centra en: (1) intereses, (2) principios, (3) prioridades e (4) implicaciones. Sin ir más lejos, el primer interés de la Unión Europea es la “paz y la seguridad” de sus **ciudadanos** y **territorio**, al mismo tiempo que reconoce que la UE debe tener las capacidades para “defenderse a sí misma y estar a la altura de sus compromisos de asistencia mutua y solidaridad recogidos en los Tratados”⁶¹. Este primer punto, que también recoge la interconexión entre seguridad externa e interna, ya indica que el conjunto del documento tiene grandes implicaciones para la Política Común de Seguridad y Defensa que se descifran a continuación, seguidas de una evaluación crítica.

Sin entrar a analizar en detalle las amenazas identificadas (geográficas y temáticas), el documento destaca por el recurrente énfasis tanto a las obligaciones establecidas por los Tratados como la flexibilidad institucional que permiten para llevar a cabo una política exterior europea efectiva. Como ya se ha visto, hay referencias claras a la defensa territorial de Europa al igual que a la denominada ‘Cláusula de Solidaridad’. Esto es, el Artículo 42.7 (TUE) que hace referencia, de manera diluida, a la defensa territorial y que ya fue invocado por Francia⁶² tras los atentados de París de 2015; y por otro lado el Artículo 222 (TFUE) que indica que el conjunto de la Unión deberá movilizarse – incluyendo recursos militares – en caso de que un Estado Miembro sea víctima de un ataque terrorista o catástrofe⁶³. Profundizando más en materia de PCSD, el nuevo documento también hace referencia directa a la denominada Cooperación Estructurada Permanente (COESP). Este es un mecanismo introducido también en el Tratado de Lisboa que permite a un grupo de Estados con altos niveles de capacidades militares a establecer una cooperación más estrecha en el marco de la Unión Europea⁶⁴. En esencia esto viene a indicar un posible mecanismo para sobrepasar el bloqueo político de la PCSD y que, de establecerse jurídicamente una COESP, la Unión

⁶⁰ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy* (junio 2016), en:

https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/about/eugs_review_web_4.pdf

⁶¹ *Ibid*, EUGS, junio 2016, p. 14.

⁶² ECFR (2015). “Article 42.7: An explainer”. *ECFR Commentary*, 19th November 2015, en

http://www.ecfr.eu/article/commentary_article_427_an_explainer5019

⁶³ Véase: *Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, DO C 202. 7 de junio de 2016, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=EN>

⁶⁴ *Ibid*, TUE/TFUE (2016). Art. 42.6, Art. 46 y Protocolo nº 10.

pueda encomendar la realización de una misión o misiones a esta coalición de estados⁶⁵.

Otro de los aspectos novedosos de la EUGS consiste en la redefinición del concepto europeo del ‘enfoque integral’⁶⁶ que, aunque no resulte un avance descomunal, sí se presenta como una necesitada aclaración del concepto europeo. Dicha redefinición se acomete en dos planos que consiste, en primer lugar, de una renovación conceptual seguida de una nueva visión operativa de cara a implementar dicho concepto. En términos conceptuales, el documento establece que la UE deberá practicar un “enfoque selectivo” global y un “enfoque aumentado” en el vecindario, promocionando la seguridad humana mediante la integración de todos los instrumentos y políticas a su alcance⁶⁷. Más adelante en el documento, aludiendo a experiencias previas como en Mali o Somalia, la estrategia reconoce que no existen soluciones fijas para los conflictos; y menos aquellos de naturaleza prolongada. Es aquí donde se acomete la redefinición del concepto en términos operativos al reconocer los factores exógenos en materia de gestión de crisis. Esto se traduce en que el enfoque integral debe ser también “multi-fases”, actuando en todas las fases del conflicto, “multi-nivel”, actuando en los niveles tanto locales como globales y finalmente, “multi-lateral”, aproximándose a todos los actores presentes en el conflicto⁶⁸.

Profundizando más en torno a nuevos conceptos que introduce la EUGS, al menos de manera formal y explícita, también se encuentran por primera vez cuestiones estratégicas fundamentales: niveles de ambición y autonomía estratégica. Estos dos conceptos también son fruto del entorno estratégico global ya que, por una parte, los Estados Unidos han indicado que Europa debe ser más decisiva en las regiones colindantes al mismo tiempo que en éstas crece la inestabilidad. Ciertamente el documento no define la autonomía estratégica más allá de algunas menciones a la BTIDE (Base Tecnológica e Industrial de la Defensa Europea) y posteriores documentos a aprobar por el Consejo⁶⁹, sin embargo, la renovación del enfoque integral sí puede entenderse como un ejercicio de redefinición del nivel de ambición europeo. Esto es, consciente de sus deficiencias y falta de medios, el nuevo documento invita a amoldar la acción exterior europea de acuerdo con sus posibilidades. En el vecindario, donde el poder normativo y civil de la UE tiene un mayor impacto, se habla de un “enfoque aumentado” mientras que en regiones más distantes se habla de un “enfoque selectivo”. Y a esta redefinición del nivel de ambición en materia geográfica hay que sumarle la nueva conceptualización que implica que, en caso de formalizarse en el Consejo la decisión de intervenir y dotarse del capital político necesario, la UE deberá actuar en todas las fases del conflicto, en todos los niveles – desde el local hasta el global – y de manera neutral al intentar abrir diálogos con todos los actores presentes.

Los dos últimos aspectos que conviene destacar son el desarrollo de capacidades militares, que es mencionado como una de las prioridades en materia de seguridad y defensa,

⁶⁵ Para un análisis sobre el Artículo 44 véase: de Langlois, Maurice y Ara, Bénédicte (2015): “Article 44 of the Treaty on European Union: enhancing efficiency in EU operations”. *Institute de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire, Note de Recherche Stratégique n° 26*, en http://www.defense.gouv.fr/content/download/459520/7282802/file/NRS_n26_2015_en.pdf

⁶⁶ Para un análisis detallado sobre la denominada gestión integral, véase: Colom, Guillem (2014): “El Largo Camino hacia la Gestión Integral de Crisis en la Unión Europea”. *UNISCI Discussion Papers*, n° 34, (enero 2014). en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72482/UNISCIDP34-2COLOM.pdf>

⁶⁷ En palabras del propio documento: “We will take responsibility foremost in Europe and its surrounding regions, while pursuing **targeted engagement** further afield.” Énfasis añadido, el término de *targeted engagement* aquí se ha traducido a “enfoque selectivo”. Véase: *Op cit*, en nota 60. EUGS, junio 2016, p. 18.

⁶⁸ *Ibid.*, pp. 28-29.

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 19 y 44-45.

y, por otro lado, la sempiterna relación entre la UE y la OTAN. En relación al desarrollo de capacidades basta resaltar que aparece en numerosas ocasiones a lo largo de todo el documento, algo que no ocurría con tanta frecuencia en los documentos estratégicos previos, pero, además, aparece ligado al concepto de autonomía estratégica y la relación con la OTAN. En esencia el documento reconoce que la UE necesita una base tecnológica e industrial para adquirir y mantener determinadas capacidades militares y a su vez esto dotará a la Unión la capacidad de actuar de manera autónoma. A esto hay que sumarle que los esfuerzos europeos en materia de seguridad y defensa no solo permite la autonomía de acción, sino que “también contribuye a, y permite tomar acciones en cooperación con la OTAN”⁷⁰. Aunque solo fuera por el lenguaje empleado, esto ya supone un cambio de perspectiva fundamental. A diferencia de otros documentos la nueva estrategia reconoce una correlación positiva en el desarrollo de capacidades que, si bien debe entenderse como el refuerzo de una comunidad europea de seguridad, también significa el refuerzo de las capacidades a disposición de la OTAN. La cuestión semántica resulta importante puesto que en los conceptos y doctrinas europeas era excesivamente común recurrir a la frase “sin perjuicio de” cada vez que se mencionaba a la Alianza Atlántica, en gran medida influenciados por el temor británico sobre la “duplicidad” o incluso suplantación de la OTAN como organización fundamental de la defensa colectiva; algo que como se ha podido ver está muy lejos de la realidad. En definitiva, este cambio también es debido a la presión ejercida por un entorno estratégico en constante evolución y la presión estadounidense sobre los socios europeos en materia de defensa, que también se ha manifestado mediante el llamado ‘pivote asiático’ implementado por la administración Obama.

Finalmente, el último apartado de la EUGS ofrece varias implicaciones de calado para la política exterior europea. A modo de comparación, la EES concluía en el año 2003 – y dichas conclusiones se reafirmaron en la revisión de 2008 – que la UE debía ser más activa, más creíble y más coherente. En un estilo similar, pero de nuevo con matices terminológicos, la nueva estrategia concluye que la Unión Europea debe ser **creíble, receptiva y coordinada**⁷¹.

Con este cometido, la EUGS establece que el Consejo deberá adoptar una estrategia sectorial para establecer con más detalle los niveles de ambición en materia civil y militar, asignando también tareas, requerimientos y prioridades en materia de capacidades para poder implementar el nuevo documento estratégico. Aun así, la EUGS ya prescribe ciertas líneas de trabajo. En primer lugar, apunta que debe hacerse un uso eficiente de los recursos de defensa y dentro de dichos presupuestos se debe apostar por una inversión del 20% en la adquisición de nuevos equipos e I+D militar, una noción que también defiende la OTAN y que, por tanto, recuerda la sinergia – que no la competición directa – entre ambas organizaciones. En materia de capacidades, una cuestión recurrente en el nuevo documento es que se especifica que la UE debe invertir en ISTAR, RPAS, comunicación y observación por satélite, en conjunción con todo el espectro de habilitadores de tierra, mar y aire. Dichas capacidades, especialmente ISTAR que es complementada por los RPAS, son fundamentales para la empleabilidad de los Battlegroups, ya que posibilitan la planificación estratégica remota, mientras que los habilitadores estratégicos son esenciales para permitir la llegada y extracción del teatro de operaciones de elementos de respuesta rápida (civil o militar). También, para cimentar la autonomía estratégica, el nuevo documento asegura que debe fomentarse una industria de defensa sostenible, innovadora y competitiva. En penúltimo lugar también se alude a la

⁷⁰ *Ibid.*, p. 20.

⁷¹ “To fulfil our goals, however, we must collectively invest in a **credible, responsive and joined-up Union**.”
NB: Énfasis añadido, véase: *Op cit*, en nota 59. EUGS, junio 2016, p. 44.

flexibilidad institucional, mediante el Artículo 44, que permite encomendar a un Estado Miembro – o grupo de ellos – llevar a cabo decisiones acordadas por el Consejo. Y finalmente, para conseguir una Unión Europea más receptiva, los Estados Miembros deberán mejorar la capacidad de despliegue e interoperatividad entre sus fuerzas. Concretamente, “enfrentándose a los obstáculos procesales, financieros y políticos que previenen el despliegue de los Battlegroups, daña la generación de fuerzas y reduce la efectividad de la PCSD”⁷². Este último punto en relación a los BG, que consiste de un breve, pero necesario ejercicio de autocritica, junto con las Conclusiones del Consejo de mayo de 2015 que llaman a incluir de manera rutinaria a los Battlegroups en la planificación de operaciones PCSD⁷³, puede suponer una nueva ventana de oportunidad para la consolidación del concepto europeo de respuesta rápida militar.

Pero como no podía ser de otra forma, la nueva Estrategia también cuenta con deficiencias de calado. A primera vista, se nota que la nueva Estrategia tiene una estructura completamente diferente a sus predecesores. El análisis de las amenazas toma un papel secundario en detrimento de una introspección sobre los valores, principios y propuestas de *modus operandi* para el futuro próximo. Aunque esto ha supuesto un ejercicio de creatividad que puede conllevar ciertas ventajas, lo cierto es que la estructura de la nueva estrategia es **un tanto caótica**. Esto no solo dificulta la lectura sino que le resta tono estratégico al documento al presentarse más bien como un documento transformador de la política exterior en lugar de un documento o doctrina para guiarla. El cambio es sin duda necesario y bienvenido, el problema reside en que – a ocho años de la última revisión estratégica – se muestra de nuevo cómo la UE reacciona de una manera muy tardía a cambios fundamentales en el entorno estratégico.

Por otro lado la nueva estrategia enfatiza e introduce nuevos conceptos cuya implementación, al margen de ser compleja, puede resultar de dudosa efectividad debido a cómo han sido planteados. Este es el caso, por ejemplo, del nuevo “enfoque selectivo”. Por ejemplo, en el documento puede leerse que la UE participará de manera práctica en la **consolidación de la paz** (*peacebuilding*) acorde a sus principios y fomentará la **seguridad humana** mediante el enfoque integral⁷⁴. Fundamentalmente, esto no es más que una renovación cosmética del llamado poder normativo de la Unión, ya que se centra en la prevención y estabilización posconflicto y olvidándose una vez más de la gestión de crisis. A su vez, el fomento de la “seguridad humana” es el recurrente método europeo de evitar analizar el contexto estratégico-militar, sus implicaciones, la consiguiente adecuación de medios (o niveles de ambición) y el planteamiento de cómo y cuándo hacer un uso efectivo de los instrumentos militares. Como consecuencia, los medios militares europeos continuarán desarrollándose de modo *ad hoc* y a través de estrategias paralelas mucho menos visibles y posiblemente más diluidas (en términos políticos) que el documento estratégico central. De este modo la UE reproduce su problemática interna, principalmente el bloqueo político con raíces y motivaciones muy diferentes, de tal forma que le imposibilita llevar a cabo el papel que se otorga como actor internacional y vuelve a centrarse en conflictos de baja intensidad. Véase, por ejemplo, el siguiente extracto⁷⁵:

⁷² *Op cit*, en nota 60. EUGS, junio 2016, pp. 44-47.

⁷³ Véase: Foreign Affairs Council, (18 May 2015). *Council Conclusions on CSDP*, (doc. 8971/15), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8971-2015-INIT/en/pdf>

⁷⁴ *Op cit*, nota 60. EUGS, junio 2016, p. 28.

⁷⁵ **NB**: Traducción propia, énfasis añadido. *Op cit*, en nota 59. EUGS, junio 2016, p. 30

“La UE se involucrará de manera más sistemática en la **dimensión de seguridad de estos conflictos**. En pleno cumplimiento del derecho internacional, la **seguridad y defensa europea debe equiparse mejor para construir la paz, garantizar la seguridad y proteger vidas humanas**, notablemente civiles. La UE debe ser capaz de **responder rápida, responsable y decisivamente a las crisis**, especialmente para ayudar en la lucha contra el terrorismo. [...] La UE debe estar lista para **apoyar y ayudar a consolidar altos al fuego locales**, allanando el camino para el desarrollo de capacidades. Al mismo tiempo, mediante un uso coherente de políticas internas y externas, la UE debe **contrarrestar el desparramamiento que puedan causar dichos conflictos**, abarcando desde el tráfico y contrabando hasta el terrorismo. [...] [Por tanto] buscamos **establecer puentes en nuestra respuesta entre el final de la violencia y la recuperación a largo plazo**, y desarrollar la naturaleza dual – seguridad y desarrollo – de nuestro enfoque.”

Mientras que en apartados anteriores se veía la redefinición del enfoque integral que incluía la llamada intervención multi-fases y de la cual se desprendía una noción de una UE más proactiva en el ámbito de la seguridad internacional, en este y otros apartados se echa en falta concreción en torno al papel de las herramientas militares. Lamentablemente, el uso (o amenaza) de la fuerza puede ser necesario en las diferentes fases de un conflicto. Durante un conflicto latente, durante la escalada del conflicto y erupción de la violencia hasta llegar a la resolución del conflicto. O, dicho de otro modo: durante las fases de establecimiento de la paz, imposición de la paz y mantenimiento de la paz respectivamente. Esta actividad militar – sea disuasoria, ofensiva o multidimensional – en ocasiones resulta necesaria para permitir la actuación de otros actores, herramientas y políticas que de otro modo no podrían intervenir. Sin embargo, un BG de 1.500 tropas efectivas tan solo podría llevar a cabo una misión SOPF (Separation of Parties by Force) de baja intensidad y en un teatro de operaciones geográficamente pequeño dadas las limitaciones estratégicas de los Battlegroups. De hecho, más adelante en el documento, se lee que la “PCSD podría prestar asistencia y complementar el **mantenimiento de la paz** de la ONU mediante puentes entre fuerzas, estabilización u otras operaciones”⁷⁶. La Unión, a través de estas declaraciones, sigue enclaustrada en su ‘zona de confort’.

Destaca también la novedosa introducción de la “autonomía estratégica” dentro del documento, pero lamentablemente lo hace de una manera incoherente. Por un lado la EUGS habla de la necesidad de tener un “nivel apropiado de ambición y autonomía estratégica para fomentar la paz y salvaguardar la seguridad dentro y más allá de sus [UE] fronteras”. Sin embargo se echa en falta concreción sobre cómo quiere desarrollarse dicha autonomía. El documento, aunque reconoce la necesidad de desarrollar capacidades ISTAR y RPAS, se centra también en la base tecnológica e industrial de la defensa como un factor necesario. Al hacerlo, el documento se mantiene dentro de los parámetros y la lógica del mercado común, relegando una vez más problemas políticos fundamentales. La autonomía estratégica es por definición lo que ya establecieron franceses y británicos en la Declaración de St. Malo: la capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles, los medios para decidir usarlos y la disposición para hacerlo con el fin de responder a una crisis internacional. Por tanto, se hace evidente la falta de análisis y concreción en el documento, relegando esta labor a una posterior estrategia sectorial aún por concretar. Está por ver si en dicha estrategia se afrontarán cuestiones fundamentales sobre el desarrollo de capacidades como las divergencias en culturas estratégicas que dificultan el entendimiento, la confianza y

⁷⁶ NB: Énfasis añadido. *Op cit*, en nota 60. EUGS, junio 2016, p.. 40.



en definitiva, la cooperación política intra-europea.

5. Adecuación de Medios (Recomendaciones)

Teniendo en cuenta el resultado del referéndum británico, mediante el cual puede esperarse la salida del Reino Unido de la UE, pueden darse nuevas oportunidades en el plano político e institucional para consolidar unos Battlegroups que ya desde sus inicios comenzaron con una serie de dificultades de calado. Todo ello sin perjuicio de que los británicos continúen colaborando activamente con las misiones europeas a través del estatus de ‘Tercer Estado’ o “Troop Contributing Nation” (TCN). No obstante, la Unión también ha perdido un socio de proyección global tanto en la esfera militar como diplomática, hecho que en sí mismo requerirá de una profunda reflexión del conjunto del proyecto europeo ya que la operacionalización del nuevo nivel de ambición establecido puede verse mermado por la ausencia de los británicos. Si bien el Reino Unido no ha sido precisamente uno de los socios más activos en cuestiones políticas y prácticas de la PCSD, la ausencia de sus capacidades ya supone una pérdida de proyección global, al ser el Reino Unido una de las dos potencias nucleares de Europa occidental y miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En esencia, el referéndum británico que se celebró días antes de la publicación de la EUGS, ha empañado de manera efectiva la que puede ser una necesaria transformación de la política exterior y defensa europea siempre y cuando éste documento reciba el respaldo político necesario. Por el contrario, si las capitales europeas deciden considerar este documento como secundario debido al impacto del Brexit, algunas de las acertadas prescripciones e implicaciones del documento que están bien encaminadas caerán en el olvido como tantas otras veces. La nueva Estrategia europea tiene el potencial para transformar y relanzar la acción exterior de la Unión – incluida la respuesta rápida militar – pero, como cualquier otro documento estratégico, esto tiene que traducirse en políticas y reformas concretas apoyadas por el Consejo. En la actualidad no solo el referéndum británico está alterando el sentir del Consejo como institución política, también la inestabilidad en Ucrania – y por extensión la enemistad con Rusia – es también una prioridad para los socios del Este de Europa, un escenario al cual la OTAN reaccionó el pasado Septiembre de 2014 relanzando sus capacidades de respuesta rápida militar y anidando una nueva Fuerza de Muy Alta Disponibilidad (VJTF). De este modo la Alianza Atlántica se afianza como la organización militar hegemónica mientras que las Naciones Unidas – y especialmente el Consejo de Seguridad – se encuentra bloqueado ante la creciente multipolaridad. Así, la política exterior europea a través de la PCSD está llamada a intervenir donde la OTAN no quiere y la ONU no puede por falta de capacidades.

La utilidad de los Battlegroups, casi una década después de declarar capacidad operativa plena, ha estado y continuará estando en duda debido a la inacción europea. La transformación político-militar (interoperatividad y proyección de fuerza) debe considerarse como un argumento secundario en defensa de los BG. En primer lugar, el diseño conceptual de las agrupaciones es demasiado pequeño como para tener un impacto sustancial sobre el conjunto de las fuerzas armadas europeas. Sin ir más lejos, la VJTF de la OTAN cuenta por sí sola con más tropas y mayor capacidad de respuesta que los Battlegroups. Además, un paquete de fuerzas tan reducido (~ 1.500 tropas) también significa que los BG son incapaces de asumir todo el espectro de Misiones Petersberg, esto es aún más cierto en los entornos volátiles y complejos que se dan hoy en día. Segundo, la formación de algunos Battlegroups multinacionales pueden dañar la efectividad militar. Este puede ser el caso, por ejemplo, del NBG en el cual a veces participan hasta seis Estados Miembros junto con Noruega. Así se



refuerza la noción de ‘unidades estrella’ aportadas por potencias menores mientras que la Nación Marco asume un mayor grado de responsabilidad al aportar el núcleo del Battlegroup en cuestión. Esto predispone al Consejo a evitar el uso de algunos Battlegroups que posiblemente no cumplan con los más altos estándares de interoperatividad y efectividad militar.

Finalmente la ausencia de financiación común para el despliegue estratégico en el mecanismo ATHENA también limita la empleabilidad de estas agrupaciones tácticas. Ese fue el caso del NBG en el 2008 que, aunque Suecia se mostró favorable a su despliegue en Chad, aludió problemas financieros para desplegar las tropas⁷⁷. Se hace patente que la solidaridad europea debe ir más allá de lo retórico, ya sea en materia de contribuciones militares o financieras, si quiere hacerse que los Battlegroups sean una herramienta capaz y efectiva.

Las perspectivas actuales de los Battlegroups, sin acometer reformas sustanciales junto con la falta de voluntad y unidad política del Consejo, serán las mismas de siempre: inacción e inutilización. Para que la UE se convierta en el actor internacional que durante tantos años ha proclamado, necesitará consolidar su capacidad de respuesta rápida militar para hacer frente a crisis multidimensionales y llevar a cabo todo el espectro de Misiones Petersberg. A continuación se ofrecen una serie de recomendaciones incrementales para llevar a cabo dicho cometido, sin olvidar que la premisa fundamental para el uso de los BG reside en las decisiones políticas del Consejo. Estas recomendaciones, principalmente de carácter técnico, giran en torno a dos ejes interrelacionados.

Primero, se formulan en torno a cuestiones técnicas – en línea con el paradigma funcionalista – para que la UE disponga de Battlegroups más efectivos; haciendo uso de las posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa y evitando así abrir grandes debates políticos. Segundo, las recomendaciones también afrontan las recurrentes deficiencias de los BG que no solo han mermado la efectividad militar de estas agrupaciones, sino que a su vez han reducido el apetito del Consejo para hacer uso de esta herramienta debido al riesgo de fracaso político y militar. No en vano, las recientes declaraciones de Juncker y Mogherini apuntan en esta misma dirección en contraste con los grandes titulares que se dan hoy en día sobre un ‘Ejército Europeo’⁷⁸ que son en gran parte contraproducentes ya que los diferentes imaginarios colectivos continúan situando a la seguridad y defensa militar en el ámbito de la soberanía nacional, mientras que pequeñas, pero pragmáticas reformas de estructuras y herramientas ya existentes pueden ser mucho más eficaces. La carga semántica del término ‘ejército’ implicaría que se estuviera intentando suplantar a las fuerzas nacionales y la defensa territorial soberana cuando el objetivo es simplemente dotarse de una fuerza de reacción para crisis internacionales. En su discurso sobre el Estado de la Unión, Juncker declaraba que “es el momento de que tengamos un único cuartel para estas operaciones”; una alusión directa a la ausencia de estructuras permanentes de planificación (C2)⁷⁹.

⁷⁷ Chappell, Laura (2009): “Differing member state approaches to the development of the EU Battlegroup Concept: implications for CSDP”. *European Security*, vol. 18, n° 4, pp. 417-439, en <http://epubs.surrey.ac.uk/235561/3/L%20Chappell%20EU%20Battlegroups%20final.pdf>

⁷⁸ El último mandatario en sumarse al llamamiento ha sido el húngaro Viktor Orban, durante una rueda de prensa del grupo Visegrád junto con Alemania. Véase: Iwaniuk, J. (2016): “L’idée d’une armée européenne fait son chemin en Europe central”. *Le Monde International*, 28 de agosto de 2016, en http://www.lemonde.fr/international/article/2016/08/26/l-idee-d-une-armee-europeenne-fait-son-chemin-en-europe-centrale_4988611_3210.html

⁷⁹ Juncker, Jean-Claude (2016): “State of the Union Address 2016: Towards a Better Europe - a Europe that protects, empowers and defends”. 14 de septiembre de 2016, *SPEECH/16/3043*, en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm

Por su parte, Federica Mogherini ya adelanta en una misiva dirigida a los Ministros de Defensa (14 Septiembre 2016) que en noviembre presentará al Consejo un Plan de Implementación de Seguridad y Defensa. En él, la Alta Representante quiere establecer un nuevo nivel de ambición respaldado con acciones concretas en áreas como el desarrollo de capacidades civiles y militares, profundizar en la cooperación defensiva y readaptar estructuras y herramientas para la conducción de operaciones europeas. Es en este marco pragmático, que también propone Federica Mogherini, de readaptar estructuras y herramientas donde tienen encaje las siguientes propuestas al mismo tiempo que se entienden los Battlegroups como una herramienta para la política exterior de la UE, pero también una interfaz consolidada donde los Estados Miembros podrán poner en práctica nuevas estructuras que permite el Tratado de Lisboa.

- **Centralizar la certificación de los Battlegroups con LIVEX/POLEX:** En los últimos años, a pesar del agotamiento mostrado por los Estados Miembros en rellenar el listado de BG, han tenido lugar algunos ejercicios de certificación de un nivel que no se había dado antes. Aprovechando la sincronización que se quiere implementar con la OTAN, según la estrategia, en materia de desarrollo de capacidades y maniobras conjuntas; el Battlegroup Concept debería ser modificado para establecer guías más consolidadas a la hora de certificar los BG. El actual Concepto es ambiguo ya que, aunque indica que deben realizarse ejercicios multinacionales, también establece que la certificación final es responsabilidad nacional. Por tanto, ha sido común organizar ejercicios nacionales para certificar unidades por separado y de ahí comunicar a la Nación Marco la certificación de las tropas cuya interoperatividad no se ha puesto en práctica bajo el marco operativo y doctrinal de la UE. Para mejorar el proceso de certificación, y por tanto la efectividad militar de los Battlegroups, el CMUE deberá ser incorporado de manera sistemática a lo largo de todo el proceso de certificación. Así podrá asegurarse la interoperatividad no solo entre las fuerzas del BG sino con la doctrina europea al mismo tiempo que el CMUE puede actuar como memoria institucional sobre lecciones aprendidas y mejores prácticas. Segundo, en el nuevo Concepto de Respuesta Rápida Militar⁸⁰ se reconoce que, haciendo un uso sistemático del concepto de Nación Marco para llenar el listado de los Battlegroups, tan solo se necesitarían doce Naciones Marco cada 3 años para cubrir las necesidades estipuladas por el BG Concept⁸¹. Por tanto, introducir maniobras y simulaciones (LIVEX/POLEX) para cada Nación Marco y su correspondiente BG no supone necesariamente un esfuerzo descomunal, pero aumentaría enormemente la efectividad militar de los Battlegroups y como consecuencia el Consejo sería menos reacio a desplegar un BG si conoce de antemano sus capacidades, fortalezas y vulnerabilidades.
- **Consolidar la planificación estratégica-militar⁸²:** Actualmente, el recurso a los varios HQ nacionales es una redundancia innecesaria al mismo tiempo que se desconoce el grado de familiarización de estos cuarteles con los conceptos y doctrinas europeas. Una vez que se materialice la salida del Reino Unido, y que los Estados Unidos facilite o al menos no dificulte el proceso, puede darse una nueva configuración política en el Consejo que permita la consolidación del EU OPCEN como HQ permanente para la UE. Dicho Centro de

⁸⁰ *Op cit*, en nota 33. EUMC (2015).

⁸¹ Dos Battlegroups por semestre en estado de espera.

⁸² Esta propuesta está inspirada en el estudio de Simón, Luis (2010): "Command and Control? Planning for EU military operations". *EUISS*, Occasional Paper 81, January 2010: París en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Planning_for_EU_military_operations.pdf.

Por el contrario, el T.Col. Rob Hendriks proponía la creación de un Cuartel operativo permanente mediante el establecimiento del *Military Planning and Conduct Capability* como homólogo militar al ya existente directorio sobre Planificación y Conducción Civil (CPCC, parte del SEAE). Véase: *Op cit*, en nota 40, Drent. Margriet, Zandee, Dick y Maas, Eva (2015), pp. 24-25.

Operaciones lleva activado de manera *ad hoc* desde el 2012. El mandato actual, activo hasta finales de este año, es la coordinación de las misiones europeas (civiles y militares) en el Cuerno de África y Sahel⁸³ pero respetando las cadenas de mando de cada operación. De este modo, el EU OPCEN está actualmente activo gracias al personal nacional secundado, células de coordinación de las diferentes misiones, personal mixto del Estado Mayor de la UE (EMUE) y otros directorios del SEAE vinculados a la planificación PCSD. Teniendo en cuenta que este Centro ya cuenta con experiencia operativa en materia CMCO y CIMIC⁸⁴, se propone por tanto la siguiente configuración del EU OPCEN para un escenario en relación al despliegue de un Battlegroup:

En periodos de desactivación: Empotrar enlaces de los actuales HQ nacionales que ya están a disposición de la UE, de tal modo que los Cuarteles nacionales puedan continuar siendo una opción viable de C2 al mismo tiempo que estos se familiarizan con las misiones, conceptos y doctrinas europeas. Mientras tanto, el EU OPCEN contará con una ‘estructura esqueleto’ de unas 50 personas para llevar a cabo tareas de planificación avanzada de contingencia. Dicho personal deberá provenir, entre otros, del EMUE, el CMPD (*Crisis Management and Planning*) y el CPCC (*Civilian Planning and Conduct Capability*) para poder hacer una planificación coherente entre las herramientas civiles y militares de la UE.

En periodo de stand-by de un BG: La Nación Marco que designe al EU OPCEN como HQ preferido, que también debe aportar el componente C2 del Battlegroup, establecerá una célula de planificación militar propia en el Centro de Operaciones de la UE que, junto al esqueleto del EU OPCEN, deberá ser capaz de facilitar los inputs estratégico/operativo-militares al conjunto del proceso de planificación de las misiones PCSD; en coordinación y sin perjuicio del resto de productos de planificación que aporten otras estructuras del SEAE.

- **Uso integral e incremental de la flexibilidad institucional:** El nuevo documento estratégico alude de diversa forma al desarrollo de capacidades (ISTAR y RPAS), cooperación en materia de defensa (COESP e iniciativas P&S) y también a la base tecnológica e industrial de la defensa. Todas estas cuestiones, como recoge el propio documento, son facetas que afectan tanto a la empleabilidad y eficacia de los Battlegroups como a la autonomía estratégica de la UE. Mientras que en el plano bilateral hay algunas agrupaciones cooperativas exitosas en materia defensa⁸⁵, se hace cada vez más necesario impregnarles de una nueva perspectiva europea para evitar su aislamiento y una creciente regionalización de la PCSD en torno a los intereses de las principales potencias. Para ello debe permitirse – de una manera más sistemática – la contribución, coordinación y asesoramiento de la AED en materia de desarrollo de capacidades. Esto puede llevarse a cabo mediante la nueva CoDaBa 2.0⁸⁶ que,

⁸³ Véase *EU Operations Centre* (s.f.), en http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/index_en.htm

⁸⁴ Coordinación Cívico-Militar y Cooperación Cívico-Militar respectivamente. La diferencia básica entre ambas es que el CMCO se centra en la coordinación de los actores civiles y militares en el plano operacional mientras que el CIMIC se considera como la unidad de la planificación estratégica de ambos actores.

⁸⁵ *Op cit*, en nota 48. Mölling, Christian. et al (2014). Algunas de estas agrupaciones cooperativas, que además también forman Battlegroups multinacionales, son: Weimar (DE, FR, PL), Visegrád (CZ, HU, PL, SK), NORDEFECO (DK, FI, SE +NO +IS) y Benelux. También hay un largo historial de cooperación franco-británica (p. ej: Lancaster House Treaties) pero está por ver como operacionalizar dichos tratados en un marco europeo tras el referéndum británico.

⁸⁶ La CoDaBa (Collaborative Data Base) es una base de datos en materia de cooperación defensiva lanzada por la AED en el año 2007 pero con escaso éxito. Esta iniciativa se ha relanzado, con cierto optimismo, en mayo de 2014 bajo el nombre de CoDaBa 2.0. Véase: *Op cit*, en nota 40 Drent. Margriet, Zandee, Dick y Maas, Eva (2015), p. 30.

dada su formulación voluntarista, requerirá inevitablemente de un esfuerzo político concertado por parte de los Estados Miembros. Mientras que la difusión de información – y sobretodo los largos ciclos de desarrollo de capacidades – empiecen a cimentarse, la AED podrá guiar y establecer interconexiones entre y dentro de las agrupaciones cooperativas defensivas identificando nuevos proyectos en materia de Pooling and Sharing o incluso fomentando nuevos consorcios y proyectos industriales intra-europeos para fortalecer la BTIDE. Finalmente, el último paso en esta táctica incremental pasaría por establecer una COESP de manera formal en torno a una (o más) Nación Marco y su correspondiente Battlegroup. De este modo, la coordinación y cooperación política en materia defensiva puede incrementar el output (eficiencia y efectividad) del gasto de defensa mediante: (1) el desarrollo y mantenimiento de altas capacidades militares a un menor gasto per cápita, (2) identificación y consolidación de nuevas áreas de P&S que faciliten el acceso a habilitadores estratégicos a potencias menores y (3) el lanzamiento de nuevos proyectos industriales para fortalecer la BTIDE, cimentando de nuevo el desarrollo de capacidades y la autonomía estratégica. El éxito de esta política incremental sin duda depende de la voluntad política de los Estados Miembros, sin embargo, el éxito consolidado de una sola agrupación puede ser el aliciente más llamativo para la consolidar una PCSD más efectiva en toda la Unión.

- **Estrategia sectorial de Seguridad y Defensa:** Finalmente, el nuevo documento estratégico indica que se iniciará un proceso en el Consejo para elaborar una nueva estrategia sectorial que defina el nivel de ambición de instrumentos civiles y militares, tareas, requerimientos y prioridades en materia de capacidades para implementar la nueva estratégica. Este nuevo proceso y la consiguiente estrategia sectorial deberá comenzar por un análisis concienzudo de los diversos factores (internos y externos) que han imposibilitado que la UE cumpliera el nivel de ambición establecido en documentos tales como la EES, los *Headline Goals* o los Conceptos civiles/militares. Una vez analizados dichos factores será más fácil adecuar tanto los medios y capacidades como el nuevo nivel de ambición. Segundo, deberán buscarse nuevos alicientes para continuar la larga senda del desarrollo de altas capacidades militares. Como se ha visto, desde la concepción de los primeros documentos estratégicos hasta nuestra fecha se está consiguiendo renovar la capacidad de proyección de fuerza europea mediante los A400M, aún con las notables deficiencias del proyecto. El desarrollo de capacidades necesita de ciclos largos para consolidarse y no solo no deben caer los esfuerzos colectivos, sino que deben reforzarse nuevas áreas como el ISTAR (incluyendo satélites y comunicaciones) y los RPAS si la Unión quiere ser capaz de actuar decisiva y contundentemente cuando la situación lo requiera. En última instancia, dado el constante deterioro del entorno estratégico en el vecindario europeo, la UE tampoco puede limitarse a aportar Battlegroups de 1.500 tropas operativas durante 120 días. Será por tanto el momento de retomar el objetivo inicial del *Helsinki Headline Goal* de establecer un Cuerpo Europeo (50.000 efectivos) de tal modo que la UE sí pudiera desempeñar en el largo plazo todo el espectro de Misiones Petersberg como establece actualmente el Tratado. Tanto la nueva estrategia sectorial como la revisión periódica de la EUGS deberán indicar cómo acometer dicho objetivo en el medio plazo. El actual EUROCORPS, o un modelo similar ya que esta fuerza también participa en las rotaciones de la NRF, puede servir como embrión para una nueva fuerza, mientras que los BG podrán ser naturalmente un importante elemento de respuesta rápida militar.



Bibliografía Seleccionada

Anderson, Jan Joel (2015). "If not now, when? The Nordic EU Battlegroup", febrero 2015, Alert n° 11. EUISS, en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Alert_11_Nordic_Battlegroup.pdf

Björn, F. et al (2013): "Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World". Real Instituto Elcano, 28 de mayo de 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/european-global-strategy-final-report

Chappell, Laura (2009): "Differing member state approaches to the development of the EU Battlegroup Concept: implications for CSDP". *European Security*, vol. 18, n°. 4, en <http://epubs.surrey.ac.uk/235561/3/L%20Chappell%20EU%20Battlegroups%20final.pdf>

Cîrlig, Carmen-Cristina (2016): "Financing of CSDP missions and operations". *European Parliament Research Service*; PE 577.958, en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577958/EPRS_ATA\(2016\)577958_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/577958/EPRS_ATA(2016)577958_EN.pdf)

Colom, Guillem (2014): "El Largo Camino hacia la Gestion Integral de Crisis en la Unión Europea". *UNISCI Discussion Papers*, n° 34, (enero 2014). en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72482/UNISCIDP34-2COLOM.pdf>

CMPD, (2011). "Actions to enhance EU CSDP support to UN peacekeeping", (doc. 17497/11),

Consejo Europeo, (1999b). Conclusiones de la Presidencia. Cap. II, apdo. 28 y Anexo 1 del Anexo IV sobre Respuesta Rápida Militar. Helsinki, 10 y 11 de diciembre de 1999. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_es.htm

Council Decision 2011/871/CFSP of 19 December 2011 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena). OJ L 343, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0871&from=EN>.

Council Decision (CFSP) 2015/528 of 27 March 2015 establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (Athena) and repealing Decision 2011/871/CFSP. OJ L 84, en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_2015_084_R_0006&qid=1427824153272&from=EN

Dempsey, Judy (2013): "The Depressing Saga of Europe's Battle Groups", 19 de diciembre de 2013. *Carnegie Europe*, en: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=53975>

Drent, Margriet, Zandee, Dick y Maas, Eva (2015): "Defence matters: more urgent than ever", *Clingendael Report, April 2015*, en https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Defence_matters_report_clingendael_apr2015.pdf

EATC (s.f.): "EATC Factsheet", en http://eatc-mil.com/user_uploads/page_contents/downloads/EATC%20Factsheet.pdf

ECFR (2015). "Article 42.7: An explainer". *ECFR Commentary*, 19th November 2015, en http://www.ecfr.eu/article/commentary_article_427_an_explainer5019

EDA (2014): "European Air Transport Fleet (EATF)", en: [http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/european-air-transport-fleet-\(eatf\)](http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/european-air-transport-fleet-(eatf))

EDA (2014): "Air-to-Air Refuelling", en <http://www.eda.europa.eu/what-we-do/activities/activities-search/air-to-air-refuelling>

EU Operations Centre (s.f.), en http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/eu-operations-centre/index_en.htm



- EUMC, (2002): "EU Framework Nation Concept", (doc. 11278/1/02), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11278-2002-REV-1/en/pdf>
- EUMC, (2008). "EU Concept for Military Command and Control", (doc. 10688/5/08), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10688-2008-REV-5/en/pdf>
- EUMC, (2015): "EU Military Rapid Response Concept", (doc. 02168/4/14), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17036-2014-REV-1/en/pdf>
- EUMC (2015), "EUMC Report to PSC on the Outcome of MiLRRCC 1/15", en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8347-2015-INIT/en/pdf>
- EUMS, (2010). "European Union Battlegroup Concept", (doc. 16277/10 EXT 1), en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16277-2010-EXT-1/en/pdf>
- EUMS, (2015a): "EUMC Report to the PSC on the Outcome of BGCC 1/15-Enclosures", (doc.8379/15), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8379-2015-ADD-1/en/pdf>
- EUMS, (2015b): "EU Concept for Military Command and Control", (doc 5008/15), p.13, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5008-2015-INIT/en/pdf>
- Foreign Affairs Council, (18 May 2015). *Council Conclusions on CSDP*, (doc. 8971/15), en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8971-2015-INIT/en/pdf>
- France, O. y Witney, N. (2013): "Europe's Strategic Cacophony". Policy Brief, nº 77. *ECFR*, 25 de abril de 2013, en http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR77_SECURITY_BRIEF_AW.pdf
- Headline Goal 2010* , en http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/military_headline_goals/index_en.htm
- Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución* , Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf
- Juncker, Jean.Claude (2016): "State of the Union Address 2016: Towards a Better Europe - a Europe that protects, empowers and defends". 14 de septiembre de 2016, *SPEECH/16/3043*, en http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-16-3043_en.htm
- Langlois, Maurice y Ara, Bénédicte (2015): "Article 44 of the Treaty on European Union: enhancing efficiency in EU operations". *Institute de Recherche Stratégique de l'Ecole Militaire, Note de Recherche Strategique n° 26*, en http://www.defense.gouv.fr/content/download/459520/7282802/file/NRS_n26_2015_en.pdf
- Lindstrom, Gustav (2007): "Enter the EU Battlegroups". Febrero 2007, nº 97. *EUISS*: París, en <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp097.pdf>
- Marquina, Antonio (2010): "Global Challenges and Threats: European and US Approaches". UNISCI Discussion Papers, nº. 22, (enero de 2010), p. 159, en <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/28250>
- Major, Claudia y Mölling, Christian (2011): "EU Battlegroups: What Contribution to European Defence", SWP, Research Paper nº 8, junio 2011, p. 12., en https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2011_RP08_mjr_mlg_ks.pdf
- Missiroli, Antonio (ed). (2015): *Towards an EU Global Strategy – Background, process, references*. París, EUISS en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Towards_an_EU_Global_Strategy.pdf
- Mölling, Christian. et al (2014). "European Defence Monitoring (EDM)", Working Paper No 1, *SWP*: Berlin, en: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/WP_EuropeanDefenceMonitoring_Jan2014.pdf
- NATO (2015): "Strategic Airlift Interim Solution (SALIS)", en



http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50106.htm

Rutten, Maartje (2001). "British-French summit, St-Malo, 3-4 December 1998", en: "From St-Malo to Nice. European defence: core documents". *EUISS*, París, en: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp047e.pdf>

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Simón, Luis (2010): "Command and Control? Planning for EU military operations". *EUISS*, Occasional Paper 81, January 2010: París en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Planning_for_EU_military_operations.pdf. *Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world*, May 13, 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc

Una Europa segura en un mundo mejor – Estrategia Europea de Seguridad 2003, Bruselas 12 de diciembre de 2003.en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>.

