



DOCUMENTO DE ANÁLISIS DEL IEEE 14/2010

“LA NECESIDAD DE UN CUARTEL GENERAL OPERACIONAL PERMANENTE PARA LA UE”

(NOVIEMBRE 2010)

1. INTRODUCCIÓN

El debate sobre la necesidad de que la Unión Europea (UE) disponga, para el planeamiento y mando y control (C2, *Command and Control*) de sus operaciones militares en el nivel militar-estratégico, de un Cuartel General propio (OHQ, *Operational Headquater*) de carácter permanente, está presente desde el mismo momento en que el Reino Unido y Francia acordaron, en su cumbre de Saint-Malo de 1998, que la UE debía “tener una capacidad autónoma de acción, respaldada por unas fuerzas militares creíbles, con los medios necesarios para utilizarlas, y estando dispuesto a hacerlo como respuesta a las crisis internacionales”.

Desde que en 2003 se declaró operativa la entonces llamada “Política Europea de Seguridad y Defensa” (PESD), la UE ha llevado a cabo un total de veinticuatro misiones, siete de ellas de carácter militar, en las que ha sido necesario hasta la fecha recurrir a las dos soluciones ad-hoc establecidas para disponer de un OHQ de planeamiento y conducción en el nivel militar-estratégico: o bien hacer uso de las capacidades y medios de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), conforme a los acuerdos “Berlín +” de 2003, o bien emplear alguno de los OHQ nacionales que cinco Estados-miembro han puesto a disposición de la PESD.

Sin embargo, y en estos momentos en que la UE ha dado un gran paso adelante con la conversión de la PESD en PCSD (Política Común de Seguridad y Defensa) tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las carencias detectadas en el actual modelo de planeamiento y ejecución de sus operaciones militares han reactivado el debate, ya que la falta de un OHQ permanente representa uno de los principales obstáculos para el pleno desarrollo de la PCSD, así como para consolidar a la Unión como el actor global que aspira a ser. En ese sentido, en el reciente informe del grupo de expertos, liderados por el ex presidente español Felipe González, sobre el futuro de la UE en el horizonte 2030, se afirma que “*es necesario crear un Estado Mayor europeo realmente operativo y dotado de personal suficiente, encargado de planificar, desplegar y supervisar las operaciones civiles y militares en el exterior*”.

En este documento se aborda el estudio de cómo se gestó a partir de 1999 la estructura de planeamiento, mando y control de la PESD, se detallan las lecciones

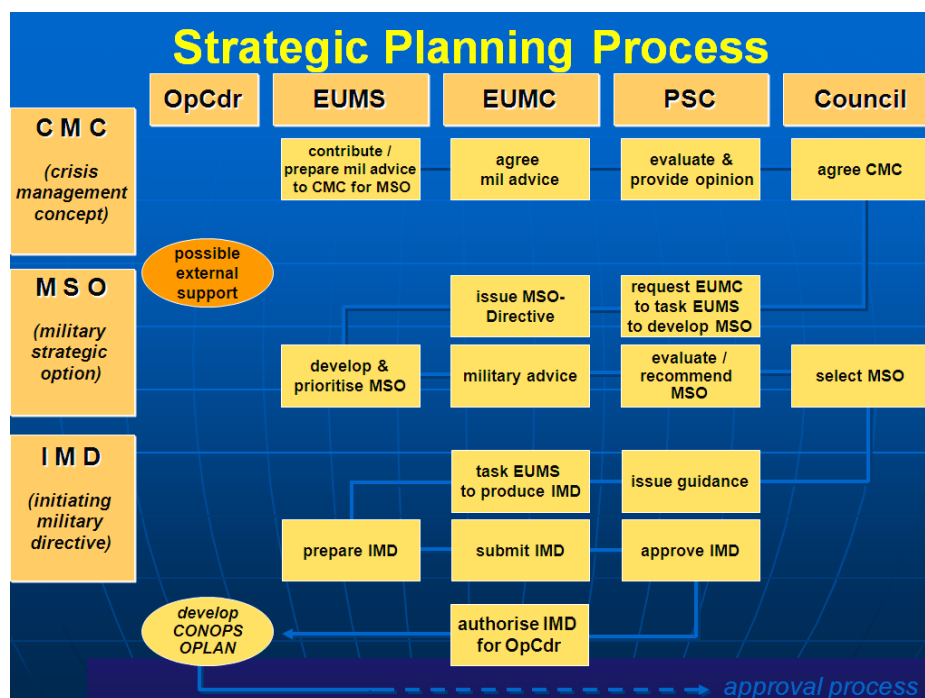
aprendidas y las deficiencias del modelo actual, y se propondrán posibles opciones para optimizarlo.

2. LOS ORÍGENES

El modelo puesto en marcha por la UE para las operaciones militares de la PESD contempla cuatro niveles de planeamiento y C2:

- El nivel político-estratégico, en el Consejo Europeo (Secretaría General y estructuras específicas como el Comité Político y de Seguridad, COPS);
- El nivel militar-estratégico, en el citado OHQ;
- El nivel operacional, en el *Force Headquarter* (FHQ);
- El nivel táctico, en los mandos componentes y unidades subordinadas.

Cabe comentar que este modelo es muy similar al de la OTAN, y está por tanto pensado para dirigir operaciones militares de una entidad considerable. Por contraste, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) carece del nivel militar-estratégico, y las directrices del DPKO (*Department of Peacekeeping Operations*) se trasladan directamente desde Nueva York al FHQ establecido en la zona de operaciones. Dado que la mayoría de las operaciones PESD se han desarrollado en estrecha colaboración con la ONU, o en zonas donde ésta mantiene una importante presencia, el distinto número de niveles ha venido a dificultar la coordinación entre ambas organizaciones.



El ciclo de planeamiento de la PESD responde al modelo denominado “en cascada”, ya que los diversos organismos en Bruselas van elaborando una serie de documentos, cada uno basado en el del nivel superior, que precisan siempre la aprobación del Consejo. En el caso del planeamiento militar, intervienen en el ciclo el Estado Mayor

(EMUE), el Comité Militar (CMUE), el ya citado COPS y, por supuesto, el Consejo. Los documentos preceptivos son, en el orden en que son aprobados, el Concepto de Gestión de Crisis (Crisis Management Concept, CMC), las Opciones Estratégicas Militares (Military Strategic Options, MSO), y la Directiva Militar Inicial (Initial Military Directive, IMD).

Es precisamente en este último documento donde se identifica al Mando de la operación en el nivel militar-estratégico y la ubicación de su OHQ, que a partir de ese momento tiene por misión principal la elaboración del Concepto de Operaciones (CONOPS) y del Plan de Operaciones (OPLAN), y que con posterioridad ejercerá el mando y control de la operación, para asegurarse que su desarrollo se corresponde con lo establecido en el OPLAN. Dado que la UE carece, hasta la fecha, de un OHQ propio y de carácter permanente, llegada esta fase tan sólo se dispone de dos opciones, las ya citadas en la introducción, para generar uno:

- La contemplada en los acuerdos “Berlín +”, entrados en vigor en marzo de 2003 entre la UE y la OTAN, por los cuales se presupone que los medios y capacidades de la Alianza están disponibles para las operaciones PESD, de modo que el Deputy SACEUR (*Supreme Allied Commander Europe*), un europeo, ejerce el Mando de la operación en el nivel político-estratégico, y el OHQ se establece en Mons, en las instalaciones de la propia OTAN;
- La basada en la solución de una “nación marco”, por la cual cualquier Estado-miembro podría poner a disposición de la UE sus OHQ nacionales para el planeamiento y conducción de operaciones PESD. Hasta la fecha, un total de cinco naciones se han brindado como “nación marco”: Francia (Mont Valérien), Reino Unido (Northwood), Alemania (Postdam), Italia (Roma) y Grecia (Larissa).

Aunque Francia abogó, desde los inicios de la PESD en 1999, por el establecimiento de un nivel de mando militar-estratégico para la UE permanente y autónomo, finalmente se llegó a la solución de compromiso expuesta por la oposición de las otras dos naciones europeas clave, el Reino Unido y Alemania, aunque por razones bien diferentes:

- En el caso del Reino Unido, este país ha hecho suya la teoría de las tres “des”, enunciada por la entonces Secretaria de Estado norteamericana Madeleine Albright tras la cumbre franco-británica de Saint-Malo, en particular la referida a la “no duplicación” de capacidades con la OTAN. Con posterioridad, el mismo criterio se ha aplicado para los OHQ ofrecidos por los Estados-miembro;
- En el caso de Alemania, este país busca enfatizar la noción de la UE como un “poder civil”, e intenta imponer un enfoque global para la resolución de conflictos bajo el cual el instrumento militar es prácticamente superfluo salvo para la defensa territorial, lo que evidentemente hace innecesaria una capacidad de planeamiento y C2 en el nivel militar-estratégico.

Como consecuencia, hasta la fecha seis operaciones PESD se han realizado conforme al marco detallado, eligiendo el OHQ caso por caso en función de las circunstancias, conforme al resumen del siguiente cuadro:

Nombre de la Operación	Periodo	Zona	OHQ designado
Concordia	2003	Antigua República Yugoslava de Macedonia	SHAPE (OTAN-Berlín +)
EUFOR Althea	2004-Continua	Bosnia-Herzegovina	SHAPE (OTAN-Berlín +)
Artemis	2003	República Democrática del Congo	Mont Valérien (Francia)
EUFOR RDC	2006	República Democrática del Congo	Postdam (Alemania)
EUFOR Chad-RCA	2008-09	Chad y República Centroafricana	Mont Valérien (Francia)
EUNAVFOR Atalanta	2008-Continua	Costas de Somalia	Northwood (Reino Unido)

3. LAS LECCIONES APRENDIDAS

En lo referente a las dos operaciones de la PESD llevadas a cabo en el marco de Berlín +, es decir, usando medios y capacidades de la OTAN (Concordia y Althea), el balance se puede calificar de muy positivo. No obstante, es necesario hacer una serie de matizaciones:

- En ambas operaciones se produjo una transferencia directa de responsabilidad sobre la operación de la OTAN a la UE; queda por demostrar que la puesta en marcha de una operación PESD, en el marco de Berlín + y allí donde la OTAN no estuviese previamente operando, fuese a producirse con la misma facilidad;
- Aunque el planeamiento en el nivel militar-estratégico (CONOPS y OPLAN) de Althea se realizó de un modo rápido y eficaz, el planeamiento en el nivel político-estratégico se vio dificultado por las continuas peticiones de información por parte de Turquía, a las que hubo de responder para evitar el veto de ese país en el Consejo del Atlántico Norte. Como consecuencia, desde la promulgación del CMC hasta la del IMD trascurrieron nada menos que seis meses;
- En el EUSG (*European Union Staff Group*) destacado en SHAPE no pueden participar los miembros de la OTAN no-miembros de la UE, al no estar autorizados a manejar los documentos clasificados como "UE Secreto", y recíprocamente el EUSG no tiene acceso a los documentos secretos OTAN.

Por si estos inconvenientes no fueran suficientes, la incorporación de Chipre como miembro de la UE en 2004 ha paralizado por completo la vía "Berlín +", dado el conflicto que ese país mantiene con Turquía, y el hecho de que no forme parte del programa "*Partnership for Peace*" de la OTAN. Esto implica que Chipre se deba

ausentar de cualquier reunión UE-OTAN en la que se traten operaciones PESD desarrolladas con medios y capacidades de la Alianza, algo inaceptable para la Unión que se ha abstenido por tanto de recurrir a “Berlín +” en todas las operaciones llevadas a cabo tras Althea.

Por lo que respecta a la vía de la “nación marco”, la primera operación llevada a cabo de ese modo fue Artemis en la República Democrática del Congo en 2003, operación que la UE fue capaz de lanzar tan sólo 13 días después de aprobada la Resolución 1484 del Consejo de Seguridad de la ONU que la autorizaba, en un impecable ejercicio de planeamiento de contingencia o crisis.

Sin embargo, existe un claro matiz en el éxito de Artemis, y es el hecho de que la nación que impulsó la operación en el nivel político-estratégico, Francia, fue la misma que brindó el OHQ (Mont Valérien) y la mayor parte de las tropas. Cuando en diciembre de 2005 el DPKO de la ONU pidió por escrito el lanzamiento de una operación de la UE para apoyar a MONUC (Misión de la ONU en el Congo) durante el periodo electoral previsto para el verano de 2006, la UE se topó con serias dificultades, a pesar del amplio margen de tiempo para llevar a cabo el planeamiento, en este caso deliberado, de la misma.

Lo que ocurrió es que en este caso Francia, dispuesta nuevamente a ser la nación número uno en número de tropas, consideró que el OHQ debía ser ofrecido por otra nación, para huir de la imagen de que la PESD era un instrumento de la política exterior gala en África. En aquel momento, el Reino Unido estaba fuertemente implicado en Irak y Afganistán, e Italia afrontaba un periodo electoral, por lo que todas las miradas se volvieron hacia Alemania, cuyo OHQ de Postdam estaba además predesignado para el empleo del Grupo de Combate (Battlegroup, BG) “de guardia” en ese periodo.

La falta de voluntad de Alemania para asumir esa función se puso de manifiesto al negarse a llevar a cabo el planeamiento deliberado hasta que Postdam fuese oficialmente designado como OHQ y las naciones asegurasen la asignación de fuerzas, algo que no podía ocurrir hasta que la UE promulgase la IMD nombrando el OHQ; esta paradoja tuvo como consecuencia un impasse de un mes en el proceso, y la UE no habría estado en condiciones de lanzar EUFOR RDC si no se hubiese producido finalmente un retraso en la fecha de las elecciones.

4. LAS MEDIDAS CORRECTORAS

Dos han sido los factores que han motivado las modificaciones realizadas al modelo “Berlín +/Nación marco” para disponer de un OHQ en las operaciones PESD: por un lado, las deficiencias detalladas en el apartado anterior; por otro, el hecho de que Francia nunca ha renunciado a su objetivo inicial de que la UE disponga de esa capacidad con permanencia y autonomía plena, renovando la iniciativa cada vez que el momento político ha abierto una ventana de oportunidad.

Las lecciones extraídas de las primeras operaciones PESD llevadas a cabo en el periodo 2003-04, junto con la aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad en diciembre de 2003, y del nuevo Objetivo Principal 2010 en junio de 2004 (que incluía el concepto de los Grupos de Combate), llevaron a una **primera modificación** en las estructuras de planeamiento y C2 de la UE, con el doble objetivo de asegurar una rápida reacción ante situaciones de crisis y una mayor interacción cívico-militar.

Así, para cada uno de los dos BG “en espera” en periodos de seis meses se pasó a identificar previamente el OHQ (de los cinco ofertados por las naciones) que estaría encargado del planeamiento y C2 de cualquier operación en que se viesen implicados. Pero la medida de mayor calado fue la creación de una célula cívico-militar (Civ-Mil Cell), con la misión de reforzar al OHQ designado para la operación, asistir a la coordinación con las misiones civiles, y generar la capacidad de planear y conducir una operación autónoma de la UE. Sus principales características son:

- Está integrado en el EMUE, su jefe es militar, y fue la primera estructura de planeamiento en el nivel político-estratégico de la UE que integra civiles y militares;
- Alberga en su seno el nuevo “Centro de Operaciones”, embrión de un OHQ en Bruselas que puede ser activado por el Consejo, como tercera opción tras “Berlin +” y la “nación marco”.

Cabe recordar que en abril de 2003, en plena crisis del vínculo trasatlántico como consecuencia de la invasión norteamericana de Irak, los países europeos que más abiertamente se habían manifestado contrarios a la misma (Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo) proclamaron la necesidad de establecer un OHQ de la UE en el suburbio bruselense de Tervuren. Las negociaciones posteriores entre Francia-Alemania y el Reino Unido modificaron esta propuesta, que se materializó finalmente en los acuerdos de Berlín de diciembre de 2003, con la decisión de poner en marcha de los citados Civ-Mil Cell y el Centro de Operaciones. La Célula Cívico-Militar jugó un importante papel de apoyo a Postdam en el lanzamiento de EUFOR RDC.

La **segunda modificación** en las estructuras de planeamiento y C2 de la UE fue consecuencia de las deficiencias ya relatadas en la puesta en marcha y ejecución de EUFOR RDC en 2006, en particular en términos de planeamiento avanzado. Tras finalizar el llamado “proceso de Wiesbaden” a mediados de 2007, la UE decidió reorganizar el EMUE para incluir en él una nueva división dedicada al planeamiento, la llamada MAP (*Military Assesment on Planning*). El Reino Unido, que no había participado en absoluto en EUFOR RDC, prefirió no oponerse a una iniciativa que siempre había sido un anatema para ellos, al estar completamente aislado en esta ocasión en el Consejo.

A pesar de la limitada entidad cuantitativa de la iniciativa (el concepto francés inicial del MAP redujo la propuesta de los 50 oficiales iniciales a 25, y los británicos lo redujeron a los definitivos 10 componentes), cualitativamente supuso un paso adelante muy importante, al servir para evitar los tiempos muertos y facilitar la

transición del planeamiento del nivel político-estratégico al militar-estratégico al ser designado el OHQ. Este fue el modelo seguido para planear en 2007 la operación EUFOR Tchad-RCA, planeamiento en el que además se integró a la Comisión Europea, en cuyas manos se encuentran los medios económicos que permiten la actuación integral de la UE en una crisis.

La **tercera y última modificación** de las estructuras de planeamiento y C2 de la UE fue como consecuencia del proceso de reincorporación de Francia a las estructuras militares de la OTAN, que coincidió con el periodo de presidencia francesa del Consejo de la UE (2º semestre de 2008), para el que se fijó como objetivo primordial la definitiva creación de un OHQ independiente para la Unión. A pesar del relativo éxito del planeamiento de EUFOR Tchad-RCA, el hecho es que en las fases iniciales el EMUE se vio obligado a llevar a cabo, como siempre, el planeamiento en el nivel político-estratégico sin las oportunas recomendaciones y experiencia de un OHQ todavía pendiente de designar.

Aunque Francia tuvo que renunciar a su programa de máximos para el semestre de presidencia, si que consiguió la creación, en la estructura del Secretariado General del Consejo, de la Dirección General de Planeamiento y Gestión de Crisis (CPMD, *Crisis Planning and Management Directorate*), integrando en ella las antiguas DGE-8 (gestión militar de crisis) y DGE-9 (gestión civil de crisis), así como parte de la célula cívico-militar. De este modo, se reúnen en un único organismo las capacidades de planeamiento, en el nivel político-estratégico, dispersas por toda la estructura del Consejo, a la vez que se incrementa su carácter global, dado que incluye el punto de vista militar, civil, legal, de desarrollo económico, etc.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

El principal argumento de los contrarios a que la UE se dote de un OHQ para planear y conducir las operaciones en el nivel militar-estratégico ha sido constante desde 1999: no duplicar lo ya existente, bien en el ámbito de las naciones, bien en el ámbito de la OTAN. Sin embargo, un simple vistazo a las cifras que se manejan en el caso de la PESH sirve para comprobar lo débil del argumento: la Operación EUFOR Althea supuso la activación de un OHQ de la UE, dentro de SHAPE, formado por 19 personas, reforzado por un equipo de ocho personas en el “Elemento de Mando” de la UE en el mando OTAN de AFSOUTH (Nápoles); el citado MAP dentro del EMUE tiene asignada una dotación de diez personas, y el núcleo permanente de personal del Operations Centre es tan sólo de ocho personas.

Por tanto, si comparamos esas cifras con las 12.000 personas que forman parte de la estructura de mandos de la OTAN (NCS, *NATO Command Structure*), 3.000 de ellas tan sólo en SHAPE, o con las decenas de miles de personas al servicio del Consejo Europeo, es difícil mantener que la creación de un OHQ permanente y autónomo, dotado de unas 100 personas, suponga una duplicación inaceptable, siendo esa una cifra que se estima suficiente para planear y dirigir hasta dos operaciones de tamaño de “Grupo de Combate”.

Pero incluso si se acepta el argumento de la no-duplicación, las lecciones aprendidas del planeamiento y C2 de las siete operaciones militares llevadas a cabo por la UE, y que se detallaron en el epígrafe 2, harían necesaria la creación de un OHQ independiente, dado que:

- La vía de recurrir a medios y capacidades de la OTAN, por medio de los acuerdos "Berlín +" de 2003, está definitivamente cerrada mientras Turquía y Chipre no solucionen sus contenciosos bilaterales, algo que no es previsible que ocurra en el futuro inmediato.
- La vía de recurrir a medios de los Estados-miembro mediante el concepto de "nación-marco" ha demostrado que no responde con plena eficacia al objetivo de la UE de reaccionar con rapidez ante una crisis internacional, al privar al nivel político-estratégico de la experiencia y consejo del OHQ en las fases iniciales del planeamiento, evitar la formación de "experiencia operacional" al funcionar a base de *augmentees* de las naciones en continua rotación, y tener serias carencias en términos de CIS y *Situational Awareness*.

Queda como solución más funcional, por tanto, la tercera de las disponibles: el uso del Centro de Operaciones, dentro de la Célula Cívico-Militar, parte a su vez del EMUE en la estructura de la Secretaría del Consejo. Este OpCent ya se ha empleado como OHQ para la última de las operaciones lanzadas por la UE, la EU Training Mission en Somalia. Para ello, la dotación permanente del Centro, que como ya se detalló es de tan sólo ocho personas, se refuerza hasta 89 miembros con personal del EMUE, de otras estructuras del Secretariado General, y de los Estados-miembro.

Por tanto, la **primera propuesta** sería potenciar el Centro de Operaciones, de modo que las 90-100 personas que lo integran en tiempo de crisis pasen a ser su dotación permanente, y pueda ser la primera opción a la hora de designar un OHQ para operaciones de la UE. Así, el planeamiento y control en el nivel político-estratégico (CPMD/EMUE) y en el nivel militar-estratégico (Civ-Mil Cell/Centro de Operaciones) se llevarían a cabo bajo el mismo techo (la Secretaría del Consejo), aumentando las sinergias y consiguiendo por fin que los procesos de planeamiento en cada nivel sean paralelos y concurrentes. Parte de este personal, a su vez, podría ser desplegado en apoyo de un OHQ de los ofrecidos por las naciones cuando, por ejemplo, se active uno de los BG en espera, ya que en este caso el OpCent no está autorizado a actuar como OHQ de la operación.

Sin embargo, y ya que este debate coincide con el alumbramiento de una nueva estructura de mandos de la OTAN, derivada del Nuevo Concepto Estratégico (NCE) de la Alianza que saldrá de la Cumbre de Lisboa (18-20 de noviembre de 2010), esto permite ser más ambiciosos en el análisis, y plantear como **segunda propuesta** la constitución de un OHQ permanente de la UE, mucho más capaz que el "Centro de Operaciones +" mencionado en el anterior párrafo, en paralelo al adelgazamiento de las actuales estructuras de mando OTAN, según el cual está previsto reducir las ya mencionadas 12.000 personas a 8.000.

No parecería descabellado plantear que, en el marco de la nueva asociación estratégica OTAN-UE que debe salir potenciada del NCE, las naciones miembro de ambas organizaciones pudieran plantear que 300 ó 400 de los 4.000 efectivos que queden libres pasen a formar la dotación permanente de un OHQ de la UE, y que incluso pudiera estar ubicado en un Cuartel General como el Joint Forces Command de Lisboa, mandado en la actualidad por un general francés, capaz de planear y dirigir dos operaciones de tamaño medio, y de utilidad dudosa para la Alianza al duplicar funciones con los CG mucho más capaces de Brunsum (AFNORTH, Países Bajos) y Nápoles (AFSOUTH, Italia).

Sea como fuere, cabe concluir que la falta de un OHQ permanente sigue siendo uno de los principales lastres para el pleno desarrollo de la PCSD, en los términos contemplados en el Tratado de Lisboa, y que el constituir uno supone un esfuerzo relativamente pequeño, si se compara con el beneficio que representaría para las operaciones militares de la UE.

*CC. Francisco J. Ruiz González
Analista Principal del Instituto Español de Estudios Estratégicos*