

# LA REVISIÓN DE ESTRUCTURAS DE MANDO Y CONTROL DE MISIONES MILITARES EN EL ÁMBITO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA GLOBAL PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD DE LA UE

Francisco Javier GONZÁLEZ VÁZQUEZ



OBRADAMENTE conocido es que el Consejo Europeo —integrado por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su presidente y el presidente de la Comisión— es la institución de la UE que define la orientación política general y las prioridades de la Unión Europea. Por su parte, en el Consejo, los ministros debaten, coordinan políticas nacionales y se asumen compromisos en nombre de los respectivos gobiernos.

Dado que la reciente edición de marzo del Concepto de Empleo de las FF. AA. considera que la seguridad y la prosperidad de España estarán mejor protegidas si la Unión Europea se refuerza en el plano interno y en su dimensión exterior, es obvio que nos son de particular interés los actos (1) que puedan tener lugar, bien en el seno del Consejo Europeo o del Consejo, y muy

---

(1) Que se recogen normalmente en la redacción de conclusiones, medio ordinario de expresión cuando no ejercen los poderes que confieren los tratados. La PCSD se inscribe en el Tratado de la Unión Europea (TUE, versión consolidada, C 115/13), y se describe en los artículos 42 a 46, del capítulo 2, sección 2, del título V («Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común»).



en particular los que se dirigen a desarrollar la Política Común y de Seguridad y Defensa (PCSD).

A este respecto, tal como señala Rafael García Pérez (2), la PCSD es una iniciativa consecuencia directa de la frustración e impotencia sentida ante los acontecimientos vividos en el territorio de la antigua Yugoslavia y en África Central y encuentra sus primeros pasos en la reunión franco-británica de Saint-Maló (3) (noviembre 1998), en la que explícitamente se señaló la idea que viene sirviendo de guía: «La Unión debe tener una capacidad de actuación autónoma, como respuesta a crisis internacionales, sobre la base de una fuerza militar creíble, procedimientos de

decisión para utilizarlas y voluntad para hacerlo».

Desde entonces, se han adoptado diversas decisiones que poco a poco e irregularmente han ido conformando la actual arquitectura de gestión de crisis de la UE, que a mi modo de ver conforma un sistema complejo que se articula en torno a los órganos esquemáticamente representados en el gráfico:

- Aquellos constituidos por representantes de los Estados de la Unión Europea (4) con la finalidad de marcar la dirección política o contri-

(2) GARCÍA PÉREZ, Rafael: *Las misiones PESD como instrumento de la política exterior de la UE*. Facultad de Ciencias Políticas Universidad de Santiago de Compostela. La PESD es el antecedente de la actual PCSD.

(3) *Joint Declaration Issued at the British-French Summit*, Saint-Maló, 3-4 de diciembre de 1998. Estos acuerdos tendrían su reflejo en el Consejo Europeo de Colonia.

(4) En el Consejo Europeo de Helsinki se aprobarían el Comité de Política y Seguridad (COPS/PSC), el Comité Militar de la Unión Europea (EUMC) y el Estado Mayor de la UE (EUMS). El COPS/PSC es responsable de ejercer el control político y la dirección estratégica de las operaciones de la UE y de preparar las decisiones del Consejo en cuanto a asuntos PCSD y posibles respuestas a una crisis (militares o de otra índole). Asimismo, monitoriza la situación internacional. El COPS/PSC cuenta con el Grupo Político-Militar (PMG) para la preparación y

- buir a su definición y prioridades, formular recomendaciones y trabajar la preparación de documentos sometidos a decisión (en rojo).
- Aquellas otras entidades (5) y agencias que forman parte de la propia estructura de la Unión Europea, para atender a la administración, desarrollo y ejecución de las Políticas de la Unión (en verde). En este sentido, y sin perjuicio de las competencias que tiene la Comisión, los organismos relacionados con la gestión de crisis se organizan entorno al Servicio de Acción Exterior (6) (SEAE/EEAS).

La evolución orgánica ha ido acompañada de la publicación de diversos documentos (7), cuya lectura secuencial permite ver la evolución del pensamiento en la UE. De ellos, quisiera destacar la *Estrategia Europea de Seguridad (ESS)* de 2003 (8) y el subsiguiente informe sobre su implementación en

---

apoyo de su trabajo. Por su parte, el EUMC es responsable de formular las recomendaciones, propuestas, análisis y consejo sobre los asuntos militares de la Unión. Para el apoyo de sus funciones, cuenta con el Grupo de Trabajo permanente (EUMC WG, actualmente presidido por el GB del CIM Juan Orti), foro en el que se debate, desarrolla y acuerda la documentación que promulga el EUMC. Es precisamente en el WG donde los Estados miembros aceptan las recomendaciones, propuestas, análisis y consejos que promulga el EUMC, siendo por tanto un elemento fundamental en el funcionamiento rutinario del conjunto del sistema. El Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (CIVCOM) atiende a la formulación de recomendaciones, propuestas, análisis y consejo sobre aspectos relacionados con los asuntos civiles durante la gestión de crisis.

(5) La Dirección de Gestión de Crisis y Planeamiento (CMPD) es responsable del planeamiento estratégico, entendido como aquel que se dirige a integrar, en su caso, las opciones civiles y militares que pudieran aplicarse ante una situación en el ámbito de la CSDP. Para atender a las misiones de carácter civil, el EEAS encuadra la *Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)*. Sus funciones son las de planeamiento y la conducción estratégica de este tipo de misiones. Finalmente, el EEAS integra también otras direcciones generales dedicadas al seguimiento y análisis de la situación internacional o al funcionamiento interno del propio servicio. Se encuentran estructuradas bien por áreas geográficas (África, América, Europa y Asia Central, Oriente Medio y Norte de África) o por función (derechos humanos, asuntos multilaterales y globales, administración y presupuesto, asuntos generales).

(6) Este servicio tiene su origen en el Tratado de Lisboa y se hace operativo en 2011 para dar consistencia y efectividad a los distintos órganos instrumentales que participan de la acción exterior. Así, el Tratado de Lisboa determina que la directora del EEAS es asimismo vicepresidenta de la Comisión Europea, constituyendo una única autoridad como alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (AR/HR).

(7) El Consejo de la UE negocia y adopta no solo actos jurídicos, sino también documentos, como conclusiones, resoluciones y declaraciones, que no tienen efectos jurídicos. El Consejo utiliza estos documentos para expresar una posición política sobre un tema relacionado con los ámbitos de actuación de la UE. Estos tipos de documentos únicamente establecen compromisos o posiciones políticas. Por otra parte, un acto de aplicación general (reglamento, directiva, decisión) se dirige a todos los Estados miembros y no puede entrar en vigor a menos que haya sido redactado y publicado en todas las lenguas oficiales.

(8) La respuesta dada por la UE a las guerras de BiH, Kosovo e Irak generó un debate formal sobre la influencia de la Unión en el mundo, de cuyo resultado es la Estrategia Solana de 2003.

2008 (9), las resoluciones del Consejo Europeo de 2013 (10) (*La defensa importa*) y finalmente en 2014 el comunicado conjunto de la Comisión y de la alta representante sobre «la aproximación integral a la resolución de conflictos y crisis», año en el que también se aprobarían la Estrategia de Seguridad Marítima y la Política Marco de la Unión en el ámbito de la Ciberdefensa.

Asimismo, diversos documentos fueron emitidos durante 2015, entre ellos hay que destacar los producidos conjuntamente por la Comisión y la alta representante sobre las repercusiones de los cambios en el entorno mundial y los retos y oportunidades que se presentan a la Unión: «La Unión en un entorno mundial en mutación: un mundo más conectado, disputado y complejo» y propuesta para el «Desarrollo de capacidades en apoyo de la seguridad y el desarrollo. Capacitar a los socios para la prevención y la gestión de las crisis».

Por su parte, el Parlamento Europeo en abril de 2016 y a petición del SEDE (11) publica el estudio *On the Way towards a European Defence Union. A White Book as a First Step*, en el que se describe con detalle el porqué de los documentos señalados y se presenta un somero análisis de los obstáculos que la UE tiene para convertirse en un actor estratégico, indicando:

- Desde un punto de vista político, los Estados miembros no son proclives a ceder control sobre asuntos de seguridad y defensa, ya que entienden que las respectivas responsabilidades sobre su defensa nacional son intransferibles (12). Esta perspectiva no está reñida con un mayor grado de cooperación (13); no obstante no se puede negar cierta renuencia a aplicar el potencial de una «cooperación estructurada y permanente» (PESCO), por lo que podría suponer de una «Europa de dos velocidades», que dificultara más el proceso de toma de decisiones de la Unión.

---

(9) El debate impulsado por Francia y Suecia en 2007 resultaría el catalizador para recuperar el debate y la subsiguiente redacción del informe señalado (Consejo Europeo de diciembre de 2008. *Report on the implementation of the European Security Strategy-providing in a changing word*).

(10) Consejo Europeo de diciembre de 2013. Conclusiones enfocadas a incrementar la visibilidad de la CSDP, mejorar su desarrollo y capacidades y fortalecer la industria de defensa.

(11) Subcomité de Seguridad y Defensa del Comité de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, 18 de abril de 2016, <http://www.europarl.europa.eu/thinktank/>.

(12) Por otra parte, así lo reconoce el propio Tratado de Lisboa cuando establece que «Respetará las funciones esenciales de Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público, salvaguardar la seguridad nacional».

(13) En las Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la EGÜE, sesión núm. 3.498 del 14 de noviembre, se reseñan estructuras multinacionales como Eurocuerpo o la Eurogendfor (ST 14149/16, P12). No obstante, según la decisión comunicada por el Gobierno de Beate hace varios meses pero dada a conocer en marzo, Polonia ha decidido seguir los pasos de Hungría y abandonar el Eurocuerpo. La retirada del contingente polaco se hará efectiva en un plazo de tres años.

- Desde la perspectiva militar, las diferentes culturas estratégicas, profundamente ancladas en distintas perspectivas históricas. Por otra parte, las inquietudes y enfoques de los países del norte y este de Europa son distintos de los que miran a África y al Mediterráneo.
- En términos de capacidades, la preocupación por que la CSDP pudiera requerir empeño de mayores recursos y personal cualificado, por ejemplo para la articulación de nuevos cuarteles generales, y que ello pudiera ir en detrimento de las otras organizaciones de las que los Estados miembros forman parte o incluso de las propias necesidades nacionales.
- Desde el punto de vista industrial, la renuencia de las industrias nacionales hacia un mercado de defensa más integrado. No obstante, la ministra de Defensa italiana (14) ha señalado recientemente que «un proceso de integración inteligente de la industria europea que supusiese un reforzamiento sin perjudicar a ningún país podría ser interesante, porque en comparación con los colosos industriales norteamericanos, una dimensión pequeña hoy en día es problemática en la competición global. Además, entre los países de la UE hay una pluralidad de sistemas de armamento que no permite economías de escala».
- Y finalmente, desde el punto de vista económico, la inflexible reglamentación de la Unión Europea en cuanto a gastos relacionados con la defensa, que en lo que a financiación de operaciones y misiones se refiere funciona bajo el principio de *cost lie where they fall* (15).

Como indica Enrique Fojón Lagoa (16), las dificultades descritas se traducen en términos geopolíticos, en que «la UE no es un actor estratégico porque no es capaz de influir decisivamente en el contexto internacional que afecta a sus intereses y porque no hay coincidencia entre sus miembros para identificar una amenaza común, lo que explica su comportamiento aestratégico».

Ante este orden de cosas, es fácil entender el esfuerzo de la alta representante Federica Mogherini por relanzar el debate sobre la Unión como actor

---

(14) *El Mundo*, entrevista a Roberta Pinotti, 29 de marzo de 2017.

(15) MORENO ZAMORA, Juan Ignacio: Las limitaciones legales para financiar actividades en los ámbitos del desarrollo, de la Reforma del Sector de la Seguridad o de la Construcción de Capacidades cuando estas son desempeñadas por contingentes militares impiden la aplicación de una política exterior de la UE coherente, donde la seguridad y el desarrollo no sean compartimentos estancos. Su trabajo ofrece una visión general de las herramientas financieras de las que dispone la UE para materializar su política exterior, exponiendo la naturaleza de las limitaciones legales que impiden la financiación de cualquier tipo de actividades cuando estas nacen a iniciativa militar, [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2016/DIEEE080-2016\\_CuestionMilitar\\_UE\\_JIMorenoZamora.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEE080-2016_CuestionMilitar_UE_JIMorenoZamora.pdf).

(16) FOJÓN LAGOA, Enrique: *La seguridad de Europa, entre la realidad y el deseo*. ARI14/2017.

estratégico, del que pudiera obtener una «visión compartida», guía para la acción del SEAE/EEAS, servicio del que ella es la máxima responsable. Consecuentemente (17), en junio de 2015 Mogherini presenta al Consejo Europeo la Estrategia Global para la Política Exterior de Seguridad de la UE (18) (EGUE/EUGS).

Conviene señalar que la presentación de la EGUE (28 de junio) tuvo lugar en un momento difícil, toda vez que cinco días antes el referéndum sobre el Brexit selló la salida de Reino Unido de la UE. Podría pensarse que no era el mejor momento... o sí.

El decir que tienes una estrategia en momentos de zozobra indica que eres capaz de pensar por delante de los acontecimientos, que lo que haces trasciende la rutina, que tienes opciones y que en el contexto de la ejecución eres capaz de planear a pesar de lo inesperado y conoces las herramientas de las que dispones. En definitiva, envía un mensaje de tranquilidad, ya que estás en una posición de dominar las circunstancias.

Bajo este enfoque, la promulgación de la EGUE en una fecha tan señalada puede entenderse como el primer paso para construir una nueva narrativa, en la idea de que la vida en la Unión no gira en torno a la decisión británica, «que tiene agenda propia e incluso la salida del Reino Unido puede incentivar la cooperación europea en defensa, si es que realmente hay interés en acelerar este recorrido».

A mi modo de ver, la combinación del Brexit y la casi simultánea publicación de la EGUE fue el iniciador de todo un proceso que puede circunscribirse en las típicas fases diferenciadas y consecutivas por las que se generan y preparan ideas (creatividad), se analizan (crítica), se adoptan decisiones y finalmente se ejecutan. Las distintas «conclusiones» adoptadas por los Consejos y Consejos Europeos desde junio de 2015 son testigo de este proceso.

### **Creatividad; aspectos principales en EGUE relacionados con la seguridad y la defensa**

Salvo que alguien pudiera considerar como alternativa posible para protegerse de amenazas externas vivir detrás de un puente levadizo (19), no queda

---

(17) El propio Consejo Europeo había requerido a la alta representante que informara sobre el estado de aplicación de los objetivos recogidos en las Conclusiones del Consejo de diciembre de 2013. Por su parte, el Consejo Europeo de junio de 2015 encargó la elaboración de una estrategia global en materia de política exterior y de seguridad, al tiempo que se reafirmaba en los tres objetivos principales de la PCSD determinados en 2013.

(18) <http://europa.eu/globalstrategy/en>.

(19) «Teniendo en cuenta los galopantes avances tecnológicos y la creciente migración, la UE participará plenamente en los mercados mundiales y contribuirá a la elaboración de las



otra que aceptar el fenómeno de la globalización y sus consecuencias sin miedo. Este parece ser el punto de partida de la EGUE, perspectiva que por otra parte también se encuentra en gobiernos (20) y en otras organizaciones regionales cuando se ven en la necesidad de elaborar documentos de naturaleza estratégica.

La EGUE tiene un enfoque instrumental; su finalidad no es la de producir conocimiento (estudio), sino la de presentar indicaciones de cómo obrar, una guía sobre el camino a recorrer para alcanzar las prioridades que se marcan para la UE.

Dado que el entorno es el de un mundo interconectado, la EGUE parte del análisis del punto en que la UE se encuentra y, a partir de ahí, sitúa los intereses propios y las líneas estratégicas para alcanzarlos. Para ello, corrige la estrategia que la precedía (2003) e introduce una nueva perspectiva, el «pragmatismo basado en principios», y ofrece la reflexión (21) de que no hay poder blando sin poder duro, «el poder no coactivo y el poder coercitivo van de la mano».

En cuanto a los intereses de la Unión, el documento concreta que para promoverlos se atenderán las siguientes prioridades:

- Aumentar los esfuerzos en materia de defensa, cibernética, lucha contra el terrorismo, energía y comunicaciones estratégicas.
- Invertir en la resiliencia de estados y sociedades situados al este hasta Asia Central, y al sur hasta África Central.
- Aplicar el «enfoque global en relación con las crisis y los conflictos». Para ello, la UE debe poder actuar con rapidez para prevenir conflictos violentos y tener la capacidad de responder de forma resuelta ante las crisis que surjan.
- Apoyar órdenes regionales de cooperación en Europa, en el Mediterráneo, Oriente Próximo y África, en todo el Atlántico, tanto septentrional como meridional, en Asia y en el Ártico.
- Abogar por unas Naciones Unidas fuertes como sustento del orden basado en normas y elaborar, a escala mundial, respuestas coordinadas con organizaciones internacionales y regionales y agentes estatales y no estatales.

---

normas que los rigen. La Unión no puede levantar un puente levadizo para protegerse de amenazas externas. Retirarnos del mundo solo nos privaría de las oportunidades que brinda un mundo interconectado». EGUE, p. 13.

(20) En lo que a la discusión del concepto de seguridad nacional y a la redacción estrategias corresponde, ver BALLESTEROS MARTÍN, Miguel Ángel: *En busca de una Estrategia de Seguridad Nacional*, junio, 2016. Imprenta Ministerio de Defensa, <http://publicaciones.defensa.gob.es/>.

(21) SVEN, Biscop: *The EUGS: Ralpolitik with European Characteristics*. Egmont. Security Policy Brief, núm. 75, junio 2016.

Los apartados anteriores muestran que la Política Exterior de la UE no es una actuación en solitario y trasciende el ámbito de la estrategia puramente militar. Así puede alcanzar múltiples actividades, desde la investigación hasta la lucha contra el cambio climático, pasando por la infraestructura, la movilidad, el comercio, el régimen de sanciones, la diplomacia y el desarrollo.

No obstante, el documento ofrece abundante contenido en detalle en lo que al sector de la Seguridad y la Defensa se refiere, indicando que la Unión, para ser creíble, necesita más capacidad de respuesta, lo que puede requerir cambios en la organización y abre dos posibilidades: la racionalización de las estructuras institucionales y de los procesos de planificación asociados y el impulso de la denominada «cooperación estructurada y permanente» entre los Estados miembros que así lo convengan (PESCO).

En este sentido, mi conformidad con la necesidad de racionalizar estructuras. Sean muchas o pocas las capacidades de las que se dispongan, sin el control que subyace en una organización bien definida, de poco pueden servir.

A tenor de lo que indica José Enrique de Ayala Marín (22), resulta relevante estudiar el ejercicio de la función de Mando y Control, ya que la experiencia obtenida a lo largo de los años permite afirmar que si bien está resuelta en el nivel político-estratégico, en el correspondiente militar-estratégico hay un margen de mejora, que quisiera razonar destacando someramente tres aspectos:

- Hoy por hoy la UE no dispone de una estructura militar permanente y esto exige que ante una posible operación militar sea necesario llegar caso por caso a acuerdos específicos para activar aquel cuartel general que atienda al planeamiento estratégico y, en su caso, en el nivel operacional. Con ello, el proceso de decisión se mueve en función de la mayor o menor rapidez en la activación del órganos señalados.
- La falta de una capacidad permanente de planeamiento estratégico militar dificulta el planeamiento avanzado, genérico o de contingencia. Los órganos existentes, el EUMS y la CMPD, pueden llevar a cabo planeamientos avanzados en el nivel político-estratégico, pero difícilmente suplir el que correspondería al estratégico-militar, lo que complica la producción rápida de planes de operaciones ante una determinada crisis.

---

(22) AYALA MARÍN, José Enrique de: *Un nuevo paso hacia la defensa común europea*. Documento de Trabajo Opex, núm. 79/2015, <http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/documentos-de-trabajo>.





- El mando y control de las operaciones (23) denominadas «no-ejecutivas» presenta dificultades que merecen una atención específica (actualmente: EUTM RCA, EUTM Somalia, EUTM Mali). Se trata de

(23) Discusión de la tipología de las Operaciones de la UE. BARCELÓ, María Julià: *Las Misiones de Paz de la Unión Europea. Fundamentos Jurídicos, Origen y Desarrollo*, Sistema

operaciones en las que, en líneas generales, el uso de la fuerza no es el eje de la operación y que se diseñan con el objeto de contribuir a la realización de actividades dirigidas a la Reforma del Sector de Seguridad y a fortalecer las instituciones locales mediante el asesoramiento, la formación y la supervisión. Si bien en la arquitectura de las «operaciones ejecutivas» se establece tarde o temprano una estructura de mando y control que empieza en el PSC como órgano responsable de ejercer el control político y la dirección estratégica, y tiene en los denominados OHQ y FHQ los órganos responsables de planeamiento y conducción en el nivel estratégico militar y operacional; en el caso de las «no-ejecutivas», ambos se concentran en un único cuartel general de la misión desplegado en zona de operaciones, reduciendo la estructura a una simple línea PSC-MHQ. Aunque podría estimarse que esta simplicidad es suficiente para este tipo de operaciones, el hecho es que el comandante de una misión «no-ejecutivas» tiene que atender en mayor o menor grado a las funciones que desempeñan sus equivalentes de las «ejecutivas» en los niveles tanto estratégico como operacional, y a su vez, solucionar las acciones sobre el terreno, lo que no parece lo más recomendable.

### **Crítica. La EGUE en la Reunión informal del Consejo Europeo en Bratislava**

Pocos meses después de que la EGUE se presentara, el Consejo Europeo mantuvo una reunión informal en Bratislava, ocasión única para comprender si ese documento estaba en disposición de ser aceptado (hasta el momento tan solo había sido presentado), y si así fuera, identificar en qué aspectos podría ser fácil avanzar y aquellos que por el contrario podrían ofrecer resistencia. En este sentido hay que tener en cuenta que en la reunión informal también se contó con la propuesta (24) de los ministros de Defensa de Francia y Alemania para hacer progresar la PCSD a 27, y que frente al apoyo checo, italiano y español a esta propuesta, otros países como Suecia, Holanda, Polonia, Estonia y Letonia mostraron ciertas dudas. Vista la situación con algo de distancia, es justo reconocer el mérito de la alta representante, que finalmente conseguiría situar la PCSD como una de las grandes prioridades de la Unión. En Bratislava se acuerda la necesidad de reforzar la cooperación de la UE en seguridad

---

*Organizativo, Procedimiento de Creación y Seguimiento y Acuerdos Internacionales y de Ejecución.* Barcelona, septiembre de 2012.

(24) *Revitalizing CSDP towards a comprehensive, realistic and credible Defence in the EU*, septiembre de 2016.

exterior y defensa y como medida la Cumbre se emplaza al Consejo Europeo de diciembre de 2016, que debía «decidir sobre un plan de aplicación en materia de seguridad y defensa concreto y sobre el mejor modo de servirse de las opciones que brindan los Tratados, en especial en lo referente a capacidades». En opinión del que esto escribe, su éxito podría explicarse (25) en entender, como diría Sancho, que «cada uno es como Dios lo hizo, y aún peor muchas veces».

Este acuerdo permitió empezar sobre una base sólida tres planeamientos complementarios y estrechamente relacionados entre sí: el Plan de Acción Europeo de Defensa (26), la implementación de la Declaración Conjunta UE-OTAN (27) y el correspondiente a la implementación de la propia EGUE.

### **Decisión. Primeras conclusiones relacionadas con la revisión de estructuras: el Consejo de 14 noviembre, el Consejo Europeo de diciembre 2016 y el Consejo de marzo 2017**

En noviembre, el Consejo conviene en decir que la PCSD necesita verse respaldada por capacidades civiles y militares creíbles, desplegables y sostenibles con el potencial de ejecutar operaciones y misiones (28) fuera de la Unión, algunas de las cuales pueden ser ejecutadas simultáneamente ante diferentes supuestos, también en situaciones de riesgo y con el mínimo apoyo de infraestructuras locales poco desarrolladas.

---

(25) *Don Quijote de la Mancha*, 2.<sup>a</sup> parte, cap. IV.

(26) Plan de 30 de noviembre de 2016 por el que la Comisión propone: 1. Crear un Fondo Europeo de Defensa para apoyar la inversión en investigación conjunta y el desarrollo conjunto de equipos y tecnologías de defensa, 2. Fomentar la inversión en pymes, empresas incipientes y otros proveedores de la industria de defensa, y 3. Reforzar el mercado único para el sector de la defensa. Para ello, la Comisión impulsará la aplicación efectiva de la Directiva sobre la contratación pública en el ámbito de la defensa y la seguridad y de la Directiva sobre las transferencias en la UE. Estima que la falta de cooperación entre los Estados miembros en el ámbito de la defensa y la seguridad cuesta anualmente entre 25.000 y 100.000 millones de euros. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4088\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_es.htm).

(27) Firmada en Varsovia el 8 de julio de 2016 por el presidente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión y el secretario general de la OTAN, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/07/08-eu-nato-joint-declaration/>.

(28) ST14149/16. Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de la Estrategia Global de la UE en materia de Seguridad y Defensa, adoptadas por el Consejo en su sesión núm. 3498 celebrada el 14 de noviembre de 2016. Entre otras, operaciones de gestión de crisis en situaciones de alto riesgo para la seguridad en las regiones que rodean la UE; operaciones conjuntas de estabilización respuesta rápida civil y militar, incluidas las operaciones de respuesta rápida militar que, entre otras cosas, recurran a los grupos de combate de la UE, ya sea en su conjunto o dentro de un cúmulo de fuerzas adaptadas a la misión; misiones civiles de sustitución o ejecutivas; operaciones de seguridad o vigilancia marítima, también a largo plazo en zonas cercanas

Asimismo, establece tres prioridades estratégicas: a) respuesta a los conflictos y crisis exteriores, b) desarrollo de las capacidades de los socios, y c) protección de la Unión y de sus ciudadanos y prioridad a la adaptación de las actuales estructuras del SEAE, con vistas a aumentar las sinergias entre los ámbitos civil y militar y lograr que tanto la planificación política estratégica y la supervisión de las misiones y las operaciones y ejecución sean más fluidas.

Consecuentemente, en diciembre de 2016 (29) el Consejo Europeo acepta la EGUE y pide a la alta representante que, con miras a alcanzar un acuerdo en el primer semestre de 2017, presente propuestas sobre el establecimiento de una capacidad operativa permanente de planeamiento y conducción a nivel estratégico, el refuerzo de la capacidad operativa de utilización y despliegue del conjunto de instrumentos de respuesta rápida de la UE y opciones para una cooperación estructurada permanente inclusiva, perfilando posibles proyectos.

Esta línea de pensamiento llevará a que durante el Consejo de marzo se adopten las primeras indicaciones para la mejora de las estructuras de gestión de crisis, lo que tiene como principal hecho tangible la aprobación del documento de síntesis sobre la planificación operativa (30) y las capacidades de ejecución de las misiones y operaciones de la PESD.

Sobre esta base el Consejo conviene (31) en fijar el objetivo a corto plazo de establecer en el seno del Estado Mayor de la UE en Bruselas (EUMS) la Capacidad Militar de Planificación y Ejecución (MPCC) para el aspecto estratégico-militar de la planificación operativa y de la realización de las misiones militares no ejecutivas. En este sentido, se determina que el director general del EUMS sea el de la MPCC, y en calidad de tal asuma las funciones del comandante en las misiones militares no ejecutivas, entre ellas las tres de formación de la UE desplegadas en la República Centroafricana, Mali y Somalia.

Estas indicaciones iniciaron los trámites técnicos, administrativos y legales para corregir la arquitectura para el planeamiento y conducción de las misiones militares y superar algunos de los obstáculos señalados anteriormente.

Los frutos llegaron el 8 de junio, el mismo día que el Reino Unido celebraba su proceso electoral, a través de la decisión del Consejo por la que se aprueban los nuevos «Términos de Referencia de Estado Mayor de la UE», en

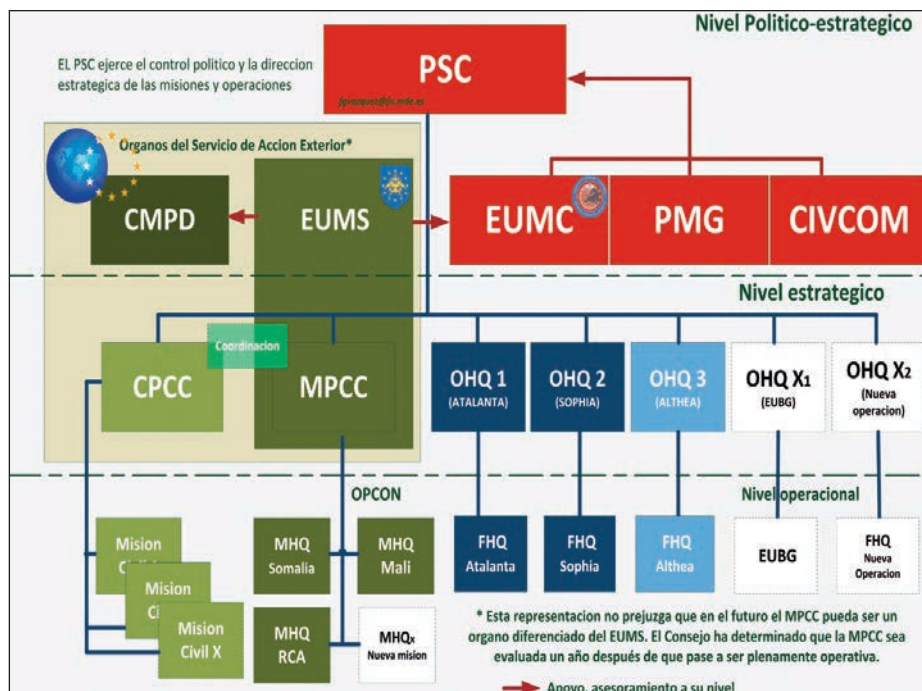
---

a Europa; creación de capacidades civiles y misiones de reforma del sector de la seguridad; creación de capacidades militares a través de misiones de asesoramiento, formación y tutoría, incluida la protección contundente de las fuerzas en caso necesario, así como misiones de supervisión/observación.

(29) EUCO 34/16. Conclusiones del Consejo Europeo de 15 diciembre 2016.

(30) ST 6882/17. *Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations, approved by the Council at its 3525th meeting held on 6 March 2017.*

(31) <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/03/06-conclusions-security-defence/>.



los que se incluyen los cometidos del MPCC y de su director. Con ello, es de esperar que en los próximos meses la estructura de gestión de crisis pueda evolucionar hacia una organización como la detallada en el gráfico.

### Consideraciones finales. En el camino de la ejecución

La Política Común de Seguridad y Defensa de la UE ha dado algunos pasos que, si no revolucionarios, tienen el mérito de reconocer que la Unión tiene dificultades y deben resolverse para mejorar su respuesta ante una crisis.

La adaptación de la EGUE por el Consejo Europeo ha conseguido situar la seguridad como una de las grandes prioridades de la Unión, lo que encuentra su primera constatación práctica en la decisión de establecer una estructura de mando y control estratégico en Bruselas, responsable del planeamiento y conducción a su nivel de las misiones militares no ejecutivas.

En lo que al camino abierto se refiere, quisiera traer a colación finalmente el documento de reflexión publicado el pasado 7 de junio por la Comisión sobre el futuro de la defensa europea, que esboza tres distintos escenarios:

- Los Estados miembros deciden sobre la necesidad de cooperar en materia de seguridad y defensa con carácter voluntario y caso por caso, mientras que la Unión seguiría complementando los esfuerzos nacionales. El nuevo Fondo Europeo de Defensa contribuiría a desarrollar nuevas capacidades.
- Los Estados miembros ponen en común determinados activos financieros y operativos para aumentar la solidaridad en el ámbito de la defensa.
- El más ambicioso, propone la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión, que podría conducir a la defensa común sobre la base del artículo 42 del Tratado de la Unión Europea. La Unión respaldaría programas de defensa conjuntos con el Fondo Europeo de Defensa.

A este respecto, conviene recordar que nuestro Concepto de Empleo de las FF. AA. ya señalaba que las alianzas internacionales experimentan también su proceso de adaptación —requiriendo cada vez más una implicación activa de sus miembros en detrimento de la simple afiliación o pertenencia—, idea que ayuda a entender los trabajos en curso en el seno de la Unión Europea, como una adaptación a los cambios que Europa viene experimentando en los últimos años en el ámbito de la seguridad.

En cualquier caso, todo apunta a que el futuro traerá mayor grado de colaboración entre los Estados miembros que lo deseen, un futuro que, como pensaba el escritor francés Victor Hugo (1802-85), tiene muchos nombres: «... para los débiles es lo inalcanzable; para los temerosos, lo desconocido; para los valientes, la oportunidad».

